

VAASAN YLIOPISTO

Johtamisen yksikkö

Tanja Mäenpää

KUNNAN LUOTTAMUSHENKILÖIDEN TILIVELVOLLISUUDEN PARADOKSAALISUUS Tutkimus sosiaalisen median keskusteluista

Julkisjohtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2018

SISÄLLYS

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
2. TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄ	11
2.1. Tutkimusaineisto	11
2.2. Tutkimusmenetelmä	12
2.3. Aineiston käsittely	13
2.4. Tutkimuksen luotettavuus	14
3. TILIVELVOLLISUUS	16
3.1. Tilivelvollisuus käsitteenä	16
3.2. Tilivelvollisuuden ulottuvuudet	18
3.3. Tilivelvollisuuden tyypit	19
3.4. Tilivelvollisuuden toteutumisen arviointi	21
3.5. Tilivelvollisuuden järjestelmät	24
3.6. Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuus	26
4. TILIVELVOLLISUUDEN PARADOKSAALISUUS	34
4.1. Kuka ja kenelle?	34
4.2. Julkisuus on hyvästä?	37
4.3. Tilivelvollisuuden paradoksit	39

5. KUNNANJOHTAJAN VALINTAPROSESSI	42
6. ANALYYSI SOSIAALISEN MEDIAN KESKUSTELUISTA	46
6.1. Tilivelvollisuuden eri tyyppien diskurssit	46
6.2. Tilivelvollisuuden toteutuminen ja toteutumisen arvioinnin diskurssit	52
6.3. Tilivelvollisuuden paradoksaalisuuden diskurssit	55
7. TUTKIMUSTULOKSET	59
7.1. Analyysin tulokset	59
7.2. Johtopäätökset	69
LÄHDELUETTELO	74

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Tilivelvollisuuden toteutumisen arviointi ja sen seuraus.	24
Kuvio 2. Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden monimuotoisuus.	31
Taulukko 1. Tilivelvollisuuden paradokseja.	41
Taulukko 2. Tilivelvollisuuden diskurssit.	63
Taulukko 3. Tilivelvollisuuden toteutumisen ja sen arvioinnin diskurssit.	65
Taulukko 4. Tilivelvollisuuden paradoksaalisuuden diskurssit.	69

VAASAN YLIOPISTO
Johtamisen yksikkö

Tekijä:	Tanja Mäenpää
Pro gradu -tutkielma:	Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden paradoksaalisuus: Tutkimus sosiaalisen median keskusteluista.
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisjohtaminen
Työn ohjaaja:	Esa Hyyryläinen
Valmistumisvuosi:	2018
	Sivumäärä: 78

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksen aiheena on kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuus sen paradoksaalisuus. Kaiken kaikkiaan kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuutta on tutkittu vähän. Paljon vähemmän kuin esimerkiksi viranhaltijoiden tilivelvollisuutta ja sen vuoksi tietoisuuden lisääminen asiasta on hyvin perusteltua. Kunnan luottamushenkilöiden toiminta ja päätöksenteko ovat osa jokaisen kuntalaisen arkipäivää, vaikka se ei joka päivä olisikaan näkyvää ja kuuluvaa.

Tutkimuksen tarkoituksena on avata kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuutta, sen toteutumista ja myös sen paradoksaalisia piirteitä. Tavoitteena on herätellä lukijaa ymmärtämään tilivelvollisuuden monimuotoisuus ja havahduttaa kuntalainen tai mahdollisesti luottamushenkilönä toimiva kuntalainen, ymmärtämään oma roolinsa tilivelvollisuuden toteutumisen mahdollistajana tai estäjänä. Tutkimuksessa perehdytään lisäksi tilivelvollisuuden paradoksaalisuuteen ja siihen, miten lähtökohtaisesti hyvä asia voi liian pitkälle vietyinä kääntyä itseään vastaan ja jopa estää sen toteutumisen.

Lähtölaukauksena tutkimukseen toimi paljon keskustelua herättänyt Lapuan kaupunginjohtajan valintaprosessi. Prosessi ei edennyt täysin suoraviivaisesti, minkä vuoksi se herätti paljon keskustelua muun muassa sosiaalisessa mediassa. Sosiaalisen median keskustelut ovatkin nykyaikana merkittävä väylä ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa ja tapa ilmaista itseään. Tutkimuksen empiirisenä aineistona toimivat sosiaalisen median keskustelut, joita on käyty valintaprosessin aikana Facebookissa sekä Suomi24-keskustelupalstalla. Näitä keskusteluja analysoidaan diskurssianalyysin keinoin ja pyritään vastaamaan kahteen kysymykseen: Millaisia diskursseja kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuudelle ja sen toteutumiselle luodaan sosiaalisen median keskusteluissa? Millaisia diskursseja tilivelvollisuuden paradoksaalisuudelle nousee esiin sosiaalisen median keskusteluissa?

Teoriosuudessa tilivelvollisuutta määritellään muun muassa Romzekin ja Dubnickin tilivelvollisuuden eri tyyppien, ammatillinen, oikeudellinen, poliittinen ja byrokraattinen, mukaan. Tilivelvollisuuden toteutumista ja sen arviointia kuvataan Schillemansin CPA-mallin sekä päämies-agenttiteorian avulla. Paradoksaalisuuteen taas pureudutaan määrittelemällä paradoksaalisuus ja paradoksit, jonka jälkeen ne yhdistetään tilivelvollisuuden käsitteeseen.

Sosiaalisen median keskusteluissa tilivelvollisuudella paljastui useita, hyvin sen monimuotoisuutta kuvaavia diskursseja, kun niitä peilataan teoriassa luotuun kuvaan tilivelvollisuudesta. Monimuotoisuus ei kuitenkaan ole välttämättä käsite, jonka keskustelijat tunnistaisivat tai liittäisivät tilivelvollisuuteen. Tilivelvollisuuden toteutumisen ja sen arvioinnin diskurssit liittyivät vahvimmin äänestämiseen ja kansalaiset kaiken kaikkiaan loivat omalle toiminnalleen hyvin vähän merkityksiä. Yllättävänä merkityksenä esiin nousi kansan likainen peli- diskurssi, jota keskustelijat eivät välttämättä itse tunnista, mutta jonka voi tulkita olevan hyvin merkityksellinen tilivelvollisuuden paradoksaalisuutta luovana elementtinä.

AVAINSANAT: Tilivelvollisuus, paradoksaalisuus, luottamushenkilöt

1. JOHDANTO

”Päättäjät ovat tilivelvollisia meille äänestäjille!” Näin usein todetaan ja ajatellaan, mutta, mitä kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuus ja sen toteutuminen sitten oikeastaan tarkoittaa. Oletko miettinyt? En ollut minäkään vielä pari vuotta sitten. Minulle tilivelvollisuus avautui aivan uudella tavalla ja uusin merkityksin opintojeni aikana ja erityisesti tilivelvollisuutta käsittelevän kurssin kautta.

Pohtiessani aihetta tutkimukseen, oli kotikaupungissani Lapualla käynnissä kaupunginjohtajan hakuprosessi. Seuratessani tätä julkista ja hyvin näkyvää prosessia, sekä siitä virinnyttä keskustelua, alkoi mielessäni itää ajatus, että haluan tutkia kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuutta. Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuutta on tutkittu paljon vähemmän kuin esimerkiksi viranhaltijoiden tilivelvollisuutta ja sen vuoksi tietoisuuden lisääminen sen tiimoilta on hyvin perusteltua. Kunnan luottamushenkilöiden toiminta ja päätöksenteko on osa jokaisen kuntalaisen arkipäivää, vaikka se ei joka päivä olisikaan niin näkyvää ja kuuluvaa, kuin tämän prosessin kohdalla.

Tilivelvollisuuden aihepiiri liittyy myös moneen muuhun kansallisestikin huomiota saaneeseen tapaukseen. Esimerkki tällaisesta paljon huomiota saaneesta ja keskustelua herättäneestä asiasta on jo vuonna 2013 alkunsa saanut ”Kittilän hissijupakka”. Jupakan seurauksena syytteeseen ja tuomiolle joutui, muun muassa törkeästä luottamusaseman väärinkäytöstä joutui ennätykselliset 27 kuntapäättäjää. Esimerkin tapaus kertoo siitä, että kuntapäättäjät laiminlöivät oikeudellista tilivelvollisuuttaan ja joutuivat sen vuoksi henkilökohtaisesti rikosoikeudelliseen vastuuseen. Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuus on kuitenkin paljon laajempi käsite, kuin pelkkä lain noudattaminen.

Tutkimuksen tarkoituksena on avata kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuutta, sen toteutumista ja myös sen paradoksaalisia piirteitä. Tavoitteena on herätellä lukijaa ymmärtämään tilivelvollisuuden monimuotoisuutta ja havahduttaa kuntalainen tai mahdollisesti luottamushenkilönä toimiva kuntalainen, ymmärtämään oma roolinsa tilivelvolli-

suuden toteutumisen mahdollistajana tai esteenä. Tutkimuksessa perehdytään lisäksi tilivelvollisuuden paradoksaalisuuteen ja siihen, miten lähtökohtaisesti hyvä asia voi kääntyä oman toteutumisensa esteeksi ja mikä on kenenkin rooli tässä asiassa.

Tässä tutkimuksessa luvussa kolme avattavan tilivelvollisuus-käsitteen lähtökohtana on Romzekin ja Dubnickin (1987: 228–229) luoma määritelmä tilivelvollisuudelle, jonka mukaan se on tilille joutumista jollekin auktoriteetille omista toimistaan tai käytökses-tään. Romzek ja Dubnick jakavat tilivelvollisuuden neljään eri tyyppiin: ammatilliseen, oikeudelliseen, poliittiseen ja byrokraattiseen. Näiden eri tyyppien kautta avattuna kun-nan luottamushenkilöiden tilivelvollisuus konkretisoituu ja avautuu aivan uudella taval-la. Lisäksi tilivelvollisuuden käsitettä avataan esittelemällä sen eri ulottuvuuksia ja tili-velvollisuuden järjestelmiä. Tilivelvollisuuden toteutumista ja toteutumisen arviointia pohditaan muun muassa päämies-agenttiteorian ja Schillemansin (2016: 1400–1420) luoman CPA-mallin kautta.

Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana tieteellisen tutkimuksen kentällä tietoisuus paradoksaalisuudesta ja sen omaksuminen osaksi organisaatio- ja johtamiskulttuurintut-kimusta on saavuttanut kasvavaa suosiota (Smith & Lewis 2011: 382). Kunnan luotta-mushenkilöt toimivat osana laajaa julkista organisaatiota. Vaikka suoranaisia tutkimuk-sia kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuudesta ja sen paradoksaalisista piirteistä ei juurikaan ole saatavilla, voi muiden organisaatioiden paradoksaalisuudesta löytää pal-jon myös siihen sopivia elementtejä. Paradoksaalisuudelle ei voida määritellä yhtä teo-riaa tai näkökulmaa, vaan auttamatta törmätään käsitteiden ja teorian koherenssin puut-teeseen (Smith & Lewis 2011: 382). Tilivelvollisuuden paradoksaalisuutta käsitellään luvussa neljä. Paradoksaalisuuden määrittelyssä lähdetään liikkeelle sanakirjan määri-telmästä paradoksaalisuus-sanalle sekä Doris Olinin luomasta määritelmästä, mitä para-doksit ovat. Lisäksi näkökulmana on monimuotoisuuden aiheuttama paradoksaalisuus sekä julkisuuden tuomat ”ongelmat”.

Lapuan kaupunginjohtajan valintaprosessi, joka käydään läpi luvussa viisi, kesti eri käänteineen yli vuoden ajan. Paljon siis ehdittiin käydä keskustelua turuilla ja toreilla, lehdissä, sosiaalisessa mediassa ja huoltoasemilla ”miestenkerhossa”. Tämän keskustelun halusin valjastaa tutkimuksen empiiriseksi aineistoksi. Halusin hankkia aineiston kuitenkin jollain muulla tavoin kuin perinteisellä haastattelulla tai kyselytutkimuksen kautta ja pohdintojen jälkeen valitsin sosiaalisen median. Sosiaalisesta mediasta valitsin kaksi suosittua keskustelukanavaa, Facebookin ja Suomi24-keskustelupalstan, jossa on oma Lapua-osio.

Sosiaalisesta mediasta puhuttaessa on syytä avata määritelmää ja tehdä ero niin kutsuttuun perinteiseen mediaan kuten sanomalehtiin. Perinteisiin medioihin sisällön tuottavat tuotantoyhtiöt ja ammattilaiset, muun muassa journalistit. Sosiaalisessa mediassa sisältöä voi tuottaa jokainen. Keskeisenä sisällön tuottajana ovat tavalliset kansalaiset ja yleisöt. (Matikainen 2012: 138.) Sosiaalinen media on nykyajan merkityksellinen väylä saada äänensä kuuluviin ja olla vuorovaikutuksessa muiden ihmisten kanssa.

Tutkimukseni kiinnostuksen kohteena ovat tilivelvollisuus ja sen paradoksaalisuus. Tutkimuksen empiirisessä osuudessa sosiaalisen median keskusteluja koko valintaprosessin ajalta analysoidaan diskurssianalyysin keinoin. Diskurssianalyysi on oivallinen keino kielen, sekä puhutun että kirjoitetun, ymmärtämiseen. Se ei kuitenkaan tarkoita yksityiskohtaisia tutkimustekniikoita, vaan se sisältää perustavan laatuksen teoreettisen oletuksen kielenkäytön sosiaalista todellisuutta rakentavasta, konstruoivasta luonteesta. Tästä syystä empiiristä tutkimusta tehdessä ei voi pitää diskurssianalyysia pelkästään tutkimuksen menetelmänä, vaan kyseessä on yhtä aikaa sekä (väljä) teoreettinen että metodologinen viitekehys, joka sallii erilaisia menetelmällisiä sovelluksia ja tarkastelun painopisteitä. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2016: 25; Lämsä 2014.)

Tutkimusaineistoa, aineiston käsittelyä ja tutkimusmenetelmää käsitellään tarkemmin luvussa kaksi, mutta lähtökohtana on, että kirjoittaessaan keskustelupalstoilla ihmiset eivät ainoastaan kuvaa maailmaa, jossa elävät, vaan he samalla järjestävät, uusintavat,

rakentavat ja muuntavat sitä maailmaa. Kirjoittaessaan he toisin sanoen konstruoivat eli merkityksellistävät kirjoituksensa kohteet. (Jokinen ym. 2016: 26–27, 54.) Kirjoitetun kielen eli keskusteluiden analyysin tarkoitus on tarkastella, miten nämä asiat tulevat esiin kirjoitetussa kielessä, miten ja milloin niitä esiintyy tai tulevatko ne muulla tavoin esiin. Tavoitteena ei ole identifioida tekstien takana olevia asenteita, vaan paljastaa mahdollisia ilmentymiä tilivelvollisuudesta, sen toteumisesta sekä paradoksaalisuudesta. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007: 220–221.) Luvussa kuusi paneudutaan löytämään näitä eri merkityksiä eli diskursseja.

Tulkinta ja analyysi yhdessä muodostavat tutkimustulokset. Aineistosta tehdyt muistiinpanot, teemoittelu, tyypittely tai kielellinen analyysi eivät siis yksittäisinä toimintoina ole vielä tutkimuksen tulos. Tutkimuksesta tulee kokonainen, kun aineistoa tarkastellaan analyyttisesti ja tehtyjä havaintoja ja löydöksiä tulkitaan teoreettisen aineksen ja oman ajattelun avulla. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009: 96.) Luvussa seitsemän esitetään tutkimuksen tulokset ja niistä tehdyt johtopäätökset. Tavoitteena on saada vastaus tutkimuskysymyksiin, jotka ovat:

- Millaisia diskursseja kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuudelle ja sen toteutumiselle luodaan sosiaalisen median keskusteluissa?
- Millaisia diskursseja tilivelvollisuuden paradoksaalisuudelle nousee esiin sosiaalisen median keskusteluissa?

2. TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄ

Tässä luvussa kuvataan tutkimuksen aineistoa ja perustellaan aineiston valintaa. Menetelmäosiossa kerrotaan diskurssianalyysistä tutkimusmenetelmänä ja perustellaan sen käyttöä tässä tutkimuksessa. Diskurssianalyysin moniulotteisuuden vuoksi on tärkeää selventää, mihin sillä pyritään juuri tässä tutkimuksessa. Menetelmä osuuden jälkeen kerrotaan, miten empiiristä aineistoa on käsitelty analyysissä ja lopuksi pohditaan tutkimuksen luotettavuutta.

2.1. Tutkimusaineisto

Tutkimuksen teoriaosuudessa tilivelvollisuus määritellään Romzekin ja Dubnickin (1987: 228–229) jaottelulla ammatilliseen, oikeudelliseen, poliittiseen ja byrokraattiseen. Tämä jaottelu on jo vuosikymmenten takaa, mutta toimii mielestäni edelleen, sillä se on selkeä ja informatiivinen. Tämän klassikon rinnalle tuodaan kuitenkin uudempia teorioita ja ajatuksia tilivelvollisuudesta ja sen paradoksaalisuudesta muun muassa Petersin ja Bovensin artikkeleiden avulla. Pyrkimyksenä on löytää sopusointuinen, kattava kokonaisuus aineistoa, jolla kuvataan tilivelvollisuuden monimuotoisuutta sekä sen paradoksaalisia piirteitä. Haasteita aineiston keräämiselle luo se tosiasia, että kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuutta ei ole juurikaan tutkittu, verrattuna esimerkiksi virkamiesten tilivelvollisuuteen. Erityisesti tilivelvollisuuden paradoksaalisuudesta ei aikaisempaa tutkimusta ole saatavilla. Lähtökohtana paradoksaalisuudelle on käytetty sanakirjan määritelmää paradoksaalisuudesta sekä muun muassa Doris Olinin määritelmää paradokseista. Näiden kautta määriteltynä on helpompaa pureutua myös tilivelvollisuuden paradoksaalisuuteen. Yleinen ajatus johtamisen paradoksaalisuudesta ja organisaatioiden paradoksaalisuudesta sopii useilta osin myös tilivelvollisuuden paradoksaalisuuteen.

Empiirisessä osuudessa analysoidaan sosiaalisen median keskusteluja Lapuan kaupunginjohtajan valintaprosessiin liittyen aikaväliltä elokuu 2016 ja helmikuu 2018. Kes-

kustelut ovat Facebookin kahdesta erillisestä ryhmästä ja Suomi24-sivuston Lapua-keskusteluryhmästä. Sosiaalisen median keskustelut valikoituivat empiiriseksi aineistoksi, sillä ne ovat nykypäivänä tärkeä kanava ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Sosiaalisen median keskusteluissa ihmiset myös usein puhuvat avoimemmin kuin esimerkiksi haastattelutilanteessa, sillä he voivat piiloutua nimimerkin taakse. Tämä tietysti merkitsee sitä, että joukossa on myös paljon asiattomuuksia ja varmuudella ei voi tietää, onko joku vain ”trollaamassa” vai todella esittämänsä asian takana. Toisaalta sillä ei ole tämän tutkimuksen kannalta suurta merkitystä, sillä tarkoitus ei ole analysoida yksittäisen ihmisen mielipiteitä tai taustalla vaikuttavia arvoja. Facebookissa ihmiset joutuvat lähtökohtaisesti olemaan esillä omilla nimillään ja siellä keskustelukin saattaa pysyä enemmän asialinjalla.

2.2. Tutkimusmenetelmä

Sosiaalisen median keskusteluita analysoidaan diskurssianalyysin keinoin, joka on oivallinen tapa tarkastella kielenkäyttöä. Diskurssianalyysi ei tarkoita yksityiskohtaisia tutkimustekniikoita, joita sovelletaan tutkimukseen. Se sisältää perustavanlaatuisen teoreettisen oletuksen kielenkäytön sosiaalista todellisuutta rakentavasta, konstruoivasta luonteesta. Tästä syystä empiiristä tutkimusta tehdessä ei voi pitää diskurssianalyysia pelkästään tutkimuksen menetelmänä, vaan kyseessä on yhtä aikaa sekä (väljä) teoreettinen että metodologinen viitekehys, joka sallii erilaisia menetelmällisiä sovelluksia ja tarkastelun painopisteitä. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2016: 25; Lämsä 2014.)

Diskurssianalyysin teoreettinen viitekehys rakentuu erilaisista teoreettisista lähtöoletuksista. Tutkimuksessani lähtöoletus on kielenkäytön sosiaalista todellisuutta rakentavasta luonteesta. Tämä tarkoittaa, että kirjoittaessaan keskustelupalstoilla ihmiset eivät ainoastaan kuvaa maailmaa, jossa elävät, vaan he samalla järjestävät, uusintavat, rakentavat ja muuntavat sitä maailmaa. Kirjoittaessaan he toisin sanoen konstruoivat eli merkityksellistävät kirjoituksensa kohteet. Diskurssianalyysi ei siis tarkoita pelkästään sanas-

ton tutkimusta, vaan se tarkastelee kaikkea kielenkäyttöä tekemisenä. Tämä tarkoittaa, että kieltä käyttäessään ihmiset ovat aina osallisina joko muuttamassa tai uusintamassa sitä kulttuurista lähestymistapaa, jolla asioita ja ilmiöitä tehdään ymmärrettäväksi eri aikakausina. Diskurssit ovat aina tulkintoja, eivätkä ne esiinny teksteissä valmiina. (Jokinen ym. 2016: 26–27, 54.)

Tutkimukseni kiinnostuksen kohteena ovat tilivelvollisuus ja sen paradoksaalisuus. Kirjoitetun kielen eli keskusteluiden analyysin tarkoitus on tarkastella, miten nämä asiat tulevat esiin kirjoitetussa kielessä, miten ja milloin niitä esiintyy tai tulevatko ne muulla tavoin esiin. Tavoitteena ei ole identifioida tekstien takana olevia asenteita, vaan paljastaa mahdollisia ilmentymiä tilivelvollisuudesta ja sen paradoksaalisuudesta. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007: 220–221.)

Tulkinta ja analyysi yhdessä muodostavat tutkimustulokset. Aineistosta tehdyt muistiinpanot, teemoittelu, tyypittely tai kielellinen analyysi eivät siis yksittäisinä toimintoina ole vielä tutkimuksen tulos. Eihän kvantitatiivisessa tutkimuksessakaan numerot vielä kerro tutkimuksen lopputulosta, vaan niitä täytyy analysoida ja aukikirjoittaa. Tutkimuksesta tulee kokonainen, kun aineistoa tarkastellaan analyttisesti ja tehtyjä havaintoja ja löydöksiä tulkitaan teoreettisen aineksen ja oman ajattelun avulla. Tutkijalle tärkeitä kysymyksiä analyysiä tehdessä ovat: Entäs sitten? Mitä näistä löydöksistä voidaan päätellä? Mistä ne oikein kertovat? (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009: 96.)

2.3. Aineiston käsittely

Dirskurssianalyysissa ei ole tarkkaan määriteltä aineiston sopivaa tai oikeaa laajuutta. Tutkimukseeni valitsin sosiaalisen median keskusteluista ne, joiden otsikot suomi24-sivuston Lapua-palstalla liittyivät kaupunginjohtajan valintaan. Facebookin-keskustelut oli helpompi poimia, koska niitä oli määrällisesti vähemmän ja yhden keskustelualoi-

tuksen alla keskustelu saattaa jatkua hyvinkin pitkään. Aineistoa näillä valintakriteereillä tuli runsaasti, sillä myös keskustelujen aikaväli on pitkä.

Lukiessani keskusteluita tein muistiinpanoja, jotka teemoittelin teorian pohjalta seuraavasti: Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuus, kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden tyypit, kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden toteutuminen sekä kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden paradoksaalisuus. Tällainen otsikointi auttoi minua jäsentämään paremmin, mitä olin hakemassa ja etsimässä. Muistiinpanojeni perusteella aloin havainnollistaa teoreettisen tiedon kanssa reflektoiden, niitä merkityksiä, diskursseja, joita kirjoittajat tilivelvollisuuden eri tyypeille, toteumiselle ja paradoksaalisuudelle kirjoituksillaan luovat. Keskustelut sosiaalisessa mediassa usein alkoivat kaupunginjohtajan valinnasta, mutta polveilivat sen jälkeen moniin muihinkin asioihin, muun muassa kaupungin päätöksentekoon yleisesti. Nämä muuhun päätöksentekoon liittyvät asiat otin myös huomioon muistiinpanoissani, sillä ne ovat oleellinen osa tilivelvollisuuden teemaa ja pelkkää kaupunginjohtajavalintaa olisi ollut vaikea erottaa muusta päätöksenteosta.

Analyysin olen otsikoinut muistiinpanojen otsikoinnin mukaisesti, sillä tämä helpottaa ja asioiden jäsentelyä ja diskurssien löytämistä. Usein esimerkiksi eri tilivelvollisuuden tyypit kietoutuvat yhteen ja siinä tapauksessa ne on vain päätettävä sijoittaa jonkin otsikon alle. Poimin analyysiini suoria lainauksia, joiden koen tuovan vahvistusta tulkintoilleni. Lainaukset on tekstissä kursivoituna ja sisennettynä kirjoitus- ja kielioppivirheineen. Tutkimustulokset-luvussa teorian ja analyysin avulla paljastuneet diskurssit kootaan yhteen ja esitetään myös taulukkomuodossa. Luvussa vastataan myös tutkimuskysymyksiin.

2.4. Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksessa on tavallista ensin objektiivisesti analysoida ja tutkijan subjektiviteetti tulee mukaan vasta tulkintoihin. Diskurssianalyysissä kuitenkin myös analyysi on aina

subjektiivista, joten siihen sisältyy väistämättä myös tulkintaa. Puhtaasti objektiivista analyysia on mahdotonta tehdä. Diskurssianalyysi ei pyri erottamaan todellisuutta kielenkäytön konstruoimasta todellisuudesta, sillä onhan tutkijakin sen sosiaalisen todellisuuden sisällä jota tutkii ja analyysi on aina tutkijan tulkinta. Tarkoitus ei ole myöskään keksiä uutta kieltä ja on luonnollista, että tutkija reflektoi analyysin kohteena olevan tekstin kanssa. Diskurssianalyysiä ei voi tehdä koneen tavoin sulkien pois kaikki tutkijan aiempi tietämys, maailmankuva, kokemus tai arvot. Analyysi ja sen jälkeen tehtävä tulkinta kietoutuvat toisin sanoen aina yhteen eikä niitä voida selkeästi eritellä. Toki analyysi pyritään tekemään mahdollisimman neutraalisti ja avoimesti, mutta käytännössä analyysi sisältää väistämättä myös tulkintaa. (Jokinen ym. 2016: 26–27; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009: 96.)

Tutkimuksen luotettavuutta arvioidessa on siis tärkeää muistaa, että analyysi on aina tutkijan tulkinta asioista. Tutkimukseni luotettavuutta olen pyrkinyt lisäämään vahvalla reflektoinnilla aiemman tutkitun tiedon kanssa ja tuomalla esiin selkeästi, mikä on minun tulkintaa ja mikä muiden. Tavoitteenani oli analyysiä tehdessä pyrkiä pitämään todellisuus riittävän kaukana, jotta se ei häiritse merkitysten tunnistamista, mutta samalla on riittävän lähellä, jotta tunnistaminen ja tulkitseminen olisi ymmärrettävää ja ylipäänsä mahdollista. Väistämättä analyysiini vaikuttavat jollain tasolla se, että asun Lapualla, opintoni, arvoni ja jo eletty elämä. Voidaankin siis sanoa, että tutkijalla on olennainen vaikutus tutkimuksen tuloksiin ja tulokset eivät koskaan voi olla ehdottomia totuuksia. (Hyvärinen & Löyttyniemi 2005: 194).

3. TILIVELVOLLISUUS

Romzek ja Dubnick (1987: 228–229) määrittelevät perinteisen tilivelvollisuuden käsitteen niin, että se on tilille joutumista jollekin auktoriteetille omista toimistaan tai käytöksestään. Tilivelvollisuudelle on olennaista jonkin ulkoisen auktoriteetin olemassaolo, auktoriteetin ja tilivelvollisen välinen vuorovaikutus ja ulkoisen auktoriteetin legitimi-teetti. Siirryttäessä julkiseen hallintoon käsite saa kuitenkin laajemman merkityksen. Kyseessä on odotusten hallinnan strategia, jossa tilivelvollisuus tarkoittaa niitä keinoja, joilla julkiset organisaatiot ja niiden toimijat hallitsevat sekä ulkopuolelta että organisaation sisältä tulevia odotuksia.

3.1. Tilivelvollisuus käsitteenä

Käsitteitä tilivelvollisuus (accountability) ja vastuu (responsibility) käytetään paljon samoissa yhteyksissä. Niiden sisältö ei kuitenkaan ole täysin yhteneväinen. Käsitteiden vivahde-erot tulevat hyvin esiin englanninkielisten sanojen käännöksissä. Sanan responsibility tarkka käännös MOT-kielikoneella käännettynä on vastuu, vastuunalaisuus, velvollisuus, tehtävä ja vastuukykyisyys. Responsible-sanan merkitys taas on vastuunalainen, vastuullinen, luotettava ja syyllinen. Accountability-sanan tarkka käännös taas kuuluu vastuu, tilivelvollisuus ja ymmärrys. Accountable merkitsee vastuussa olevaa, vastuuvellista ja tilivelvollista sekä selitettävissä olevaa. Käännöksistä huomaa, että responsibility tarkoittaa omaehtoisuuteen perustuvaa vastuuta, joka lähtee henkilön sisäisestä velvollisuuden tunteesta ja accountability taas on vastuuta tehdyistä toimista. Siinä vastuu muodostuu vasta toimeen ryhtymisen tai asemaan suostumisen perusteella. (Isosaari 2008: 75–76.)

Tilivelvollisuudelle on useita eri määritelmiä. Se voidaan nähdä osana vastuuta sen ulkoisena ulottuvuutena tai vastuu nähdään osana tilivelvollisuutta, jolloin vastuu on sen sisäinen ulottuvuus. Tässä tutkielmassa käsitellään nimenomaan tilivelvollisuutta eli käsitettä accountability. Käsite responsibility nähdään tilivelvollisuuden sisäisenä ulot-

tuvuutena, jolloin se ilmaisee enemmän esimerkiksi sellaisia asioita kuin moraalisuus, ammatillinen etiikka ja omatunto. (Isosaari 2008: 75–76.)

Tilivelvollisuus merkitsee eri ihmisille eri asioita, mutta sen juuret ovat kirjanpidossa ja laskennan kurinalaisuudessa. Sillä on aina myös kaksoismerkitys: Se on tärkeiden asioiden listaamista ja laskemista (esimerkiksi omistusten, sopimusten ja lupauten), mutta sen tarkoitus on myös turvata selonteko koskien tällaisia laskentoja. Tilivelvollisuuden juuret ulottuvat niinkin kauas kuin keskiajalle. Vuonna 1085 William I kirjasi käskystä ylös hyvin tarkkaan kaiken kuninkaan omistuksessa olevan eli käytännössä kaiken hänen valtakunnassaan. Toinen keskiajan esimerkki tilivelvollisuudesta on 1200-luvulta, jolloin Rouenin arkkipiispa Eudes de Rigaud vieraili alueensa jokaisessa usko-
vaisessa perheessä ja kirjasi ylös kaikki huomionsa perheiden elämään liittyen. Molemmat esimerkit ilmentävät tiedon ja omistusten luokittelua avointen sääntöjen ja käytäntöjen avulla. Molemmissa esimerkeissä agentit ovat velvoitettuja vastaamaan kysymyksiin, koska he ovat tilivelvollisia ylemmälleen. Näin ollen tilivelvollisuudella on vahvasti suhteisiin perustuva ydin: Se viittaa selontekoon sitoutumiseen jollekin. Yleensä tämä jokin on joku ylempiarvoinen tai ainakin joku legitiimissä asemassa oleva. (Bovens, Schillemans & Goodin 2014: 1–3.) Nykypäivänä tilivelvollisuus on kaukana ”tilinpito juuristaan”. Asetelma on itseasiassa kääntynyt pääläelleen. Tilivelvollisuus ei enää merkitse sitä, että valtaapitävien omistukset kirjataan ylös, vaan auktoriteeteista itsestään on tullut tilivelvollisia muun muassa kansalaisille. (Bovens 2005: 183.)

New Public Management-doktriinilla on ollut merkittävä vaikutus julkisen hallinnon uudistuksiin 1980-luvun lopulta lähtien. Tilivelvollisuuden traditionaalinen ajatus siitä, kenelle ollaan tilivelvollisia murentui NPM:n myötä siirryttäessä byrokraattisesta enemmän yhteistoiminnallisiin järjestelyihin. Tämä johti ajatukseen, että johtajat ovat tilivelvollisia muillekin kuin ylemmille tahoille, muun muassa kansalaisille. Yksi sen keskeisistä viesteistä johtajille onkin, että heidän tulee olla tilivelvollisia ja vastuullisia. (Salminen & Lehto 2012: 148.)

Jos kysymys kuuluu kuka on tilivelvollinen, on NPM:n näkemys, että pääasiassa yksilö, eikä tilivelvollisuus ole kollektiivinen käsite. Kun taas kysytään, mistä ollaan tilivelvollisia, on NPM:n focus tuloksissa prosessien sijaan. NPM sekoittaa pakollista vertikaalista ja vapaaehtoisempaa horisontaalista tilivelvollisuutta. Odotus on, että johtajat ovat autonomisia ja aloitteellisia, mutta lisäksi myös valmiita kiinnittämään huomiota asiakailta tuleviin signaaleihin. Tämä tukee ajatusta, että vaikka NPM pohjautuu sopimuksellisuuteen, kilpailuun ja asiakaspalveluun, ei se välttämättä automaattisesti heikennä poliittista tasa-arvoa ja tilivelvollisuutta. Päinvastoin agentuurit ja yhtiöittäminen kasvattavat poliittisten signaalien ja poliittisen kontrollin merkitystä. Toisaalta se tekee institutionaalisen autonomian ja tilivelvollisuuden tasapainottamisesta yhä hankalampaa. (Laegreid 2014: 325–326.)

Länsimaisten julkisten sektorien uudistuessa NPM tarjosi hallintoreformeille yhteisen arvopohjan. NPM ei tarkastele hyvää hallintoa etiikan kannalta, vaan hallinnon toimivuuden ja tehokkuuden kannalta. Eettiset arvot ja periaatteet ovat instrumentaalisessa asemassa ja ne valjastetaan käyttöön, kun tavoitellaan organisatorista menestystä, tuotavuutta ja tuloksia. Johtaminen nähdään universaalina ammattina, jossa yhtenä elementtinä korostuu nimenomaan tilivelvollisuus. NPM:n voidaan siis ajatella kasvattaneen tietoisuutta julkisorganisaatioiden eettisen toiminnan tarpeellisuudesta. (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011: 245; Viinamäki 2009: 61.)

3.2. Tilivelvollisuuden ulottuvuudet

Koppell (2005: 96) näkee tilivelvollisuudella viisi eri dimensiota eli ulottuvuutta. Avoimuus (transparency), toiminnan seuraukset (liability), valvottavuus (controllability), vastuu sääntöjen noudattamisesta ja responsiivisuus.

Avoimuus ja sen vaatimus on perusvaatimus muille tilivelvollisuuden dimensioille. Se edellyttää, että toimija tai organisaatio selvittää toimensa ja epäonnistumiset sekä väärinkäytökset tutkitaan. Intressiryhmillä ja yleisöllä on oikeus saada tietoa toiminnasta,

erityisesti julkisissa organisaatioissa. Toiminnan seurauksiin sidoksissa oleminen on toinen tilivelvollisuuden dimensio. Toiminnan seuraus voi olla esimerkiksi palkkio menestyksekkästä toiminnasta tai rangaistus väärinkäytöksestä. (Koppell 2005: 96–97.)

Tilivelvollisuuteen liittyy aina sen kolmas dimensio eli valvottavuus. Valvonnan avulla varmistetaan, että toimija tai organisaatio suorittaa sille annetun tehtävän. Valvottavuus liittyy erityisesti julkisiin organisaatioihin ja siihen, että niiden on demokraattisen vaatimuksen mukaan noudatettava kansan tahtoa. Vastuu kansan tahdon noudattamisesta on hallinnolla, mutta edustajien vastuulla on, että kansan tahto ilmoitetaan hallinnolle. (Koppell 2005: 97.)

Neljäs dimensio, vastuu sääntöjen noudattamisesta tarkoittaa, että toimijan ja organisaation on noudatettava lakia sekä muita virallisia ja epävirallisia sääntöjä. Dimensio kattaa myös niin kutsutun hengen noudattamista, joka tarkoittaa sisäisiä suoritus- ja käyttäytymisstandardeja, joilla pyritään yhteiseen hyvään. Viides dimensio responsiivisuus liittyy sääntöjen noudattamiseen sitä kautta, saavuttiko toimija tai organisaatio olennaisen tavoitteensa. Responsiivisuuden toteutuminen edellyttää harkinnan mahdollisuutta päätöksenteossa, mutta harkinnan rajojen on oltava selvillä. Responsiivisuus tilivelvollisuudessa tarkoittaa ennen kaikkea huomion kiinnittämistä suoraan intressiryhmien toiveisiin ja tarpeisiin. (Koppell 2005: 98–99.)

3.3. Tilivelvollisuuden tyypit

Tilivelvollisuutta tyypitellään eri tavoin, usein riippuen sen asian osapuolten välisestä suhteesta. Voidaan puhua esimerkiksi kansalaisten ja viranomaisten välisistä suhteista tai vaikka poliitikkojen ja byrokraattien välisistä suhteista. (Mulgan 2000: 556.) Romzek ja Dubnick (1987) ovat määritelleet neljä eri tilivelvollisuuden tyyppiä, jotka ovat oikeudellinen, ammatillinen, poliittinen ja byrokraattinen tilivelvollisuus.

Willems ja Van Dooren (2011) taas näkevät julkisten toimijoiden tilivelvolliseksi tekevät mekanismit nelinkertaisena. Ensimmäiseksi esimerkiksi vaalit, joilla toimijat tehdään tilivelvolliseksi poliittisessa mekanismissa. Toisena he ovat alttiita laajalle juridiselle tarkastelulle ja kolmanneksi lukuisat eri hallintoelimet pitävät heitä tilivelvollisina itselleen. Neljäntenä kansalaiset, ammattilaiset ja intressiryhmien jäsenet pitävät heitä tilivelvollisena laajemmassa sosiaalisessa kontekstissa.

Oikeudellisessa tilivelvollisuudessa on kysymys kahden autonomisen toimijan, implementoijan ja lainsäätäjän, välinen suhde, joka vaatii tuomioistuimen välittäjäksi. Tilivelvollisuuden raamit tulevat siis ulkoapäin. (Romzek & Dubnick 1987: 228–229.)

Ammatillinen tilivelvollisuus tulee esiin tilanteessa, jossa julkiset toimijat luottavat asiantuntevien ja kyvykkäiden työntekijöiden löytävän ratkaisun monimutkaisiin ongelmiin. Ammatilliselle tilivelvollisuudelle on tyypillistä, että työ ohjataan organisaatiossa sellaiselle työntekijälle, joka sen pystyy hoitamaan. Ammatillisuuden kunnioitus on tärkeää ja tarkka ulkopuolinen kontrolli koetaan epäsopivaksi. Työhön valitut odottavat saavansa täyden harkintavallan työssään, mutta he myös tietävät epäonnistumisen seuraukset. Epäonnistumisesta seuraa nuhteita tai erottaminen. Huomioitavaa kuitenkin on, että viime kädessä tilivelvollisuus on poliittisilla esimiehillä ja hallinnolla, koska julkisten toimijoiden imperatiivi on vastata poliitikkojen ja laajan yleisön vaatimuksiin. (Romzek & Dubnick 1987: 229; Salminen & Lehto 2012: 150; Mulgan 2000: 59.)

Ammatillisen tilivelvollisuuden toinen puoli on sisäinen tilivelvollisuus. Ammatilainen on henkilökohtaisesti vastuussa tekemistään päätöksistä ja käyttäessään sisäisiä standardejaan niitä tehdessä, riippumatta ulkoisista tarkastuksista tai mahdollisista rangaistuksista. Tilivelvollisuuden lähde on sisäinen, samoin kuin myös rangaistus, joka on henkilön oma tunne väärinkäytöksestä tai ammatillisesta syyllisyydestä. Tällaisessa tilanteessa toiminnan lähtökohtana on työntekijän henkilökohtainen moraalisuus koskien yleisiä moraaliarvoja, ei niinkään hänen ammatillisuutensa. Tilivelvollisuuden kohteena voidaan ajatella olevan hypoteettinen sisäinen minä. (Mulgan 2000: 560.)

Poliittinen tilivelvollisuus on julkisten toimijoiden ominaisuus ja juuri sen myötä ne erottuvat yksityisistä toimijoista (Pollitt 1995: 149). Poliittinen tilivelvollisuus tukee vastavuoroisuutta valitsijoiden ja valitun edustajan välillä hänen pyrkiessä vastaamaan moninaisiin odotuksiin. Valitsijoita voivat yksittäisten kansalaisten lisäksi olla julkinen yleisö, valitut toimijat, agentuurit, viraston asiakkaat, muut intressiryhmät tai jopa tuleva sukupolvi. (Romzek & Dubnick 1987: 228–230.) Poliittinen tilivelvollisuus voidaan halutessa jakaa johtamisvastuuseen ja poliittiseen vastuuseen. Poliittinen vastuu sisältää vastuun laajoista toimintapolitiikoista sekä niiden takana olevista arvoista. Johtamisvastuu pitää sisällään vain tiettyjä tehtäviä koskevat vastuut, joten se on paljon kapeampi käsite. Henkilö, joka on johtamisvastuussa, ei voi vastata toimintapolitiikan virheistä. (Pollitt 1995: 149.)

Byrokraattinen tilivelvollisuus liittyy vahvasti julkisiin organisaatioihin ja virka-asemaan. Se on hyvin laajasti käytetty mekanismi, joka auttaa julkisia virastoja täyttämään niille asetetut tavoitteet. Byrokraattinen tilivelvollisuus vaatii toimiakseen legitimitetin suhteen valvojan ja valvottavan välillä. Legitiimi suhde edesauttaa sitä, että ohjeita ja käskyjä ei kyseenalaisteta. Toisaalta se edellyttää myös läheistä valvontaa vakioiduille toiminnoille tai selkeästi annettuja ohjeita ja sääntöjä. (Salminen & Lehto 2012: 150.)

3.4. Tilivelvollisuuden toteutumisen arviointi

Gailmardin (2014: 90–92) mukaan julkisen tilivelvollisuuden arvioiminen ja analysointi vaativat, että määritellään kuka on tilivelvollinen ja kenelle. Ainakin täytyy määritellä kenen oletetaan olevan tilivelvollinen. Tämä ajatus lähtee päämies-agenttiteoriasta. Teorian mukaan toimija/toimijat, joita kutsutaan agenteiksi, ottavat vastuulleen toimia jonkun/joidenkin muiden toimijoiden puolesta, joita kutsutaan päämiehiksi. Päämiehellä on valta tehdä päätöksiä, jotka tavalla tai toisella vaikuttavat agentin toimintaan ja tämä muodostaa sopimuksen agentin ja päämiehen välillä. Teorian kannalta on kolme tärkeää kysymystä:

1. Mitä agentti voi tehdä vaikuttaakseen päämieheen?
2. Mitä päämies voi tehdä vaikuttaakseen agenttiin?
3. Kuka tai ketkä ovat agentteja ja päämiehiä?

Ongelmana tilivelvollisuuden arvioinnissa päämies-agenttiteorian pohjalta on kuitenkin se, että päämies ei aina tiedä agentin ajatusta toiminnasta tai heidän näkemyksensä eroavat toisistaan. Agentti voi siis toimia niin, että päämies ei tiedä, mutta mahdollinen rangaistus/tai palkinto kohdistuu päämieheen. Tällaista toimintaa kutsutaan termeillä moral hazard tai hidden action. On olemassa myös niin kutsuttuja adverse selection- ongelmia, joissa päämies antaa agentille tietoja, mutta agentti päättää käyttää niitä eri tavalla kuin päämies oli ajatellut. Pohjimmiltaan ongelmassa on kyse siitä, että päämies ei oikeastaan tiedä, millaiseen toimintaan agentin ohjaisi, vaan agentti saa tehdä päätöksen itse. (Gailmard 2014: 90–92.)

Schillemans (2016:1400–1420) esittelee artikkelissaan ”Calibrating Public Sector Accountability: Translating experimental findings to public sector accountability” mallin tilivelvollisuuden arviointiin ja kalibrointiin. Mallia on kehitetty systemaattisesti pohjautuen tutkimuksiin julkisesta tilivelvollisuudesta. Tutkimukset ovat tuoneet esiin, miten eri tekijät vaikuttavat positiivisesti tai negatiivisesti yksittäisiin päätöksiin. CPA-malli eli Calibrated public accountability - lähtee ajatuksesta, että kun arvioinnin standardit eivät ole tiedossa agentilla, keskittyy tilivelvollisuus nimenomaan prosessiin. Tämä tukee hyvin harkittua ja mietittyä päätöksentekoa. Päätöksentekijät ottavat enemmän asioita huomioon ja käsittelevät kognitiivisemmin yhä kompleksisempia asioita ja keskittyvät prosessin laatuun. Kun tilivelvollisuuden standardit taas ovat agentilla tiedossa ja tulokset ovat ratkaisevia hänen voidaan odottaa tekevän täsmällisiä päätöksiä. Virheiden tapahtumisen ajatellaan olevan epätodennäköisempää.

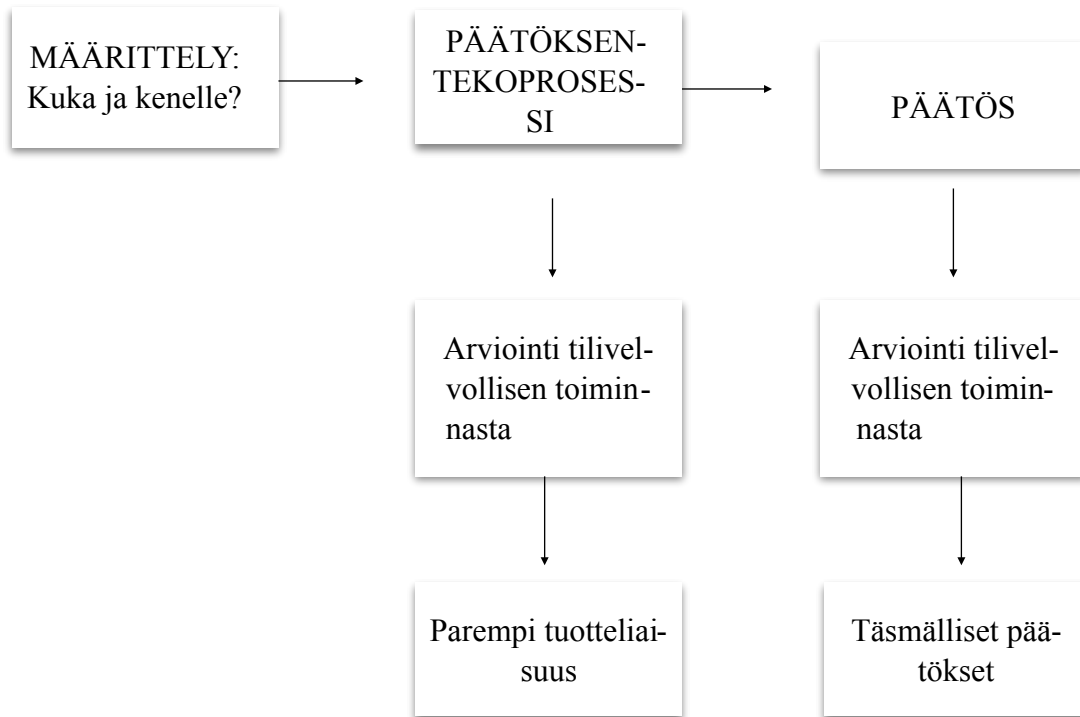
CPA-mallin mukaan toimijoita voidaan pitää tilivelvollisina joko ex ante tai ex post, kun taas esimerkiksi NPM:n keskittyy lähtökohtaisesti enemmän ex post tilivelvollisyyteen. NPM:ssa on oletuksena pyrkimys korkeaan johtamisen autonomiaan ja vastuuseen

tuloksista, ei niinkään tilivelvollisuuteen käytännöistä tai prosesseista. CPA-mallissa ex ante tilivelvollisuus tarkoittaakin sitä, että tilivelvollisuutta vaativa foorumi voi pitää toimijaa tilivelvollisena jo ennen kuin hän on valinnut toimiensa suunnan ja vaatia sitoutumista lupauksen realisointiin sen jälkeen kun toiminnan suunta on valittu. Sosiaali-psykologisissa tutkimuksissa on osoitettu, että ihmisille on luontaista olla enemmän puolustuskannalla päätöksiä tehdessään, kun he tietävät olevansa tilivelvollisia jälkikäteen. Ratkaisuihin vaikuttaa merkittävästi se, jos henkilöt tietävät joutuvansa selittämään syitä päätöksiin niiden tekemisen jälkeen. Tällainen varovaisuus päätöksenteossa ei automaattisesti tarkoita, että tehtäisiin parempia päätöksiä, mutta se auttaa päätöksentekijöitä tarkastelemaan asioita useammalta eri kantilta ja aiheuttaa toivottua itsekritiikkiä. Itsekritiikki ja tietoisuus tilivelvollisuudesta saattaa aiheuttaa kuitenkin myös turhaa varovaisuutta ja päättämättömyyttä. (Schillemans 2016: 1400–1420; Lægraid 2014: 325–326.)

Schillemans (2016: 1411–1412) esittää CPA-mallinsa pohjalta myös ajatuksen, että tilivelvollisuudelle luotaisiin erilaiset standardit koskien mekaanisia byrokraattisia organisaatioita (muun muassa hallinto ja talous) sekä ammatillisia organisaatioita (muun muassa tutkimuksen tekeminen ja kompleksiset sekä ennakoimattomat). Kaikissa oleellista olisi tietää, että agenttia tulee pitämään tilivelvollisena arvostettu foorumi, joka on aktiivisesti osallistunut arviointistandardien luomiseen. Prosessille täytyy myös varata riittävästi aikaa, jotta siihen voidaan sitoutua ja agentille jää aikaa todistaa/selittää toimintaansa. Byrokraattisille organisaatioille tarkkojen päätösten tekemiseksi olisi kuitenkin tärkeää, että arvioinnin kriteerit ovat selkeitä ja, että arviointi perustuisi tuloksiin. Ammatillisille organisaatioille epätietoisuus arvioinnin kriteereistä ja ajankohdasta olisi kuitenkin tuotteliaisuuden kannalta parempi ja arvioinnin tulisi keskittyä enemmän itse prosessiin.

Kuviossa 1. on esitetty tilivelvollisuuden toteutumisen arviointi yksinkertaisuudessaan perustuen kaikkiin yllä mainittuihin arviointimenetelmiin. Voidaan siis ajatella että, tilivelvollisen toimintaa arvioidaan jo päätöksentekoprosessin aikana, seuraa siitä parempi

tuotteliaisuus. Jos taas tilivelvollisen toimintaa arvioidaan vasta päätöksen jälkeen, on siitä seurauksena täsmällisiä päätöksiä.



Kuvio 1. Tilivelvollisuuden toteutumisen arviointi ja sen seuraus.

3.5. Tilivelvollisuuden järjestelmät

Petersin (2006: 279–334) mukaan hierarkia on yksinkertaisin tilivelvollisuuden järjestelmä. Kysymys on vastuullisuudesta ylemmälle taholle. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi raportointia toiminnasta ylemmälle taholle, joka usein on jokin viranomais-taho. Jos selonteon täytyy olla riittävä ja totuudenmukainen. Hierarkisen järjestelmän toiminnassa merkittävä tekijä on läpinäkyvyys, jolloin ajatellaan, että pelko väärinkäytösten paljastumisesta ohjaa toimimaan oikein. Hierarkia on, ehkä tunnetuin ja pitkäaikaisin tilivelvolliseksi tekevä järjestelmä, mutta sitä on myös kritisoitu sen vanhoillisuudesta. Teoriassa hierarkia toimii niin, että hierarkian huipulla olevat delegoivat valtaa alempana olevilla ja samalla pitävät heitä tilivelvollisena delegoiduista asioista.

Vanhoillisuudesta huolimatta hierarkiaa pidetään tärkeimpänä tilivelvollisuuden menetelmänä esimerkiksi sen vuoksi, että muun muassa vaalien avulla kansalaiset saavat varmistettua demokratian toteutumisen. (Jarvis 2014: 405.)

Tilivelvolliseksi tekevästä järjestelmästä, ehkä kaikkein kompleksisimman mallin esittelee vastavuoroisuus. Julkisen hallinnon avaaminen ja uudet toimintamallit, kuten kansalaisten osallistaminen, on aiheuttanut sen, että kansalaiset vaativat enemmän vastavuoroisuutta hallinnolta sekä itselleen että vaatimuksilleen. Kansalaisten lisäksi julkisella puolella on otettava huomioon myös monet muut intressiryhmät ja yhteistyökumppanit. Kunnan useat tehtävät suhteessa eri ryhmittymiin ja osana laajaa toimintaverkostoa luo haasteen kaikkien vaatimusten huomioimisessa. (Peters 2006: 305–306; Wade & Cray 2010: 453–466.)

Petersin (2006: 303–304) tilivelvollisuuden järjestelmissä ei erikseen mainita julkisuutta, mutta sitä sivutaan esimerkiksi hierarkiassa, jossa ajatellaan pelon väärinkäytösten paljastumisesta edesauttavan oikein toimimista. Julkisuuden voidaan ajatella olevan yksi nykyajan merkittävistä tilivelvollisuuden järjestelmistä. Organisaatiossa voi olla houkutus saada asiat näyttämään hyvältä, mutta usein huonosti hoidetut asiat löytävät tiensä julkisuuteen tavalla tai toisella (Ojakoski 2014:3). Julkisuus on vahvasti kytköksissä myös oikeudelliseen tilivelvollisuuteen. Laki määrittelee hallinnon päätösten julkisuuden ja toiminnan avoimuuden. Esimerkiksi Kuntalain 12 luvussa säädetään, mitkä asiakirjat tulevat olla kunnan julkisessa tietoverkossa saatavilla. Myös vastavuoroisuuden järjestelmässä Peters (2006: 303–304) mainitsee hallinnon avoimuuden.

Luottamushenkilöille on alettu tekemään hallinnon avautumisen myötä myös erilaisia eettisiä ohjeistuksia pohjautuen julkisuuteen. Esimerkiksi eräässä kunnassa on ohjeistettu lahjojen vastaanottamisesta siten, että tarkkaa euromäärää ei ole mainittu, mutta vastaanottajaa kehoitetaan lahjan antamisen motiivin lisäksi pohtimaan myös sitä, miltä asia näyttäisi julkisuudessa. Toisena esimerkkinä voisi mainita erään kunnan huoneentaulun, jossa kunnanvaltuuston eettisissä periaatteissa on mainittu seuraavasti: ”Kunnanvaltuus-

to on koko kunnan asialla — Kestääkö päätös päivänvalon?” Yhtenä periaatteena samaisessa huoneentaulussa on myös, että valtuutettu ei pese likapyykkiä lehtien palstoilla tai muissa medioissa. (Ojakoski 2014: 16.)

3.6. Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuus

Kuntalaki määrittelee, että kunnan poliittista johtamista toteuttavia luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Kunnan viranhaltija tai työntekijä, joka on tehtävänsä perusteella valittu toimielimen jäseneksi, ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö. Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. (KuntaL 4.10.2015/410: 69.) Kuntalain mukaan kunta päättää hallintonsa järjestämisestä tässä laissa säädetyllä tavalla. Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa. Valtuustolle on annettu kunnallisen itsehallinnon hengen mukaisesti keskeisin asema koko järjestelmässä. (KuntaL 4.10.2015:14.)

Kuntaorganisaatio on perinteisesti käsitetty niin kutsutuksi kaksoisjärjestelmäksi, jossa yhdistyvät sekä poliittinen että ammatillinen johtaminen. Poliittinen johtaminen muodostuu luottamustoimipohjaisesta ja ammatillinen puoli työsuhde-, useimmiten virkasuhdepohjaisesta osasta. Luottamushenkilöiden tulee edustaa omaa ideologiaansa sekä valitsijoitaan. (Leväsvirta 1999: 20–24.)

Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuudessa korostuu poliittinen tilivelvollisuus, mutta muitakaan tilivelvollisuuden tyyppejä ei sovi unohtaa. Usein eri tyypit kietoutuvat yhteen ja niiden selkeitä rajoja ei voida määritellä. Poliitikkojen on ajateltava laajempaa kokonaisuutta, sillä nykyisin kunta voi yhä harvemmassa asiassa toimia omaehtoisesti ja vain omalla myötävaikutuksella. Kunnan rooli on laaja ja siksi voi kunnan

luottamushenkilöiden tilivelvollisuudenkin voi ajatella olevan laaja kokonaisuus. (Pauni 2013: 5.)

Kunnan luottamushenkilöiden oikeudellinen tilivelvollisuus

Suomalaisen demokratian keskiössä on oikeusvaltioajattelu. Oikeusvaltiossa jokaisella julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä säädettyyn lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Oikeusvaltiossa kaikki menettelyt hallinnossa on aina järjestettävä lain säännösten mukaisiksi. Yksi demokraattisen oikeusvaltion ydinajatuksista on siis hallinnon lainalaisuus. Se sisältää kaksi eri elementtiä: ensinnäkin kiellon menetellä julkista valtaa käytettäessä vastoin lakia ja toiseksi vaatimuksen siitä, että julkisen vallan käytöllä tulee olla oikeusjärjestykseen nojaava laillinen peruste. Oikeusvaltiossa julkisen vallan käyttö lain rajat ylittäen ja vastoin lakia on kiellettyä. (Rautiainen 2015: 34–35.)

Luottamushenkilöiden oikeudellisesta tilivelvollisuudesta säädetään Kuntalaissa. Siinä sanotaan muun muassa, että luottamushenkilö hoitaa tointaan virkavastuulla, ja häneen sovelletaan Rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä. Siinä myös tehdään selväksi, että jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos. Jos luottamushenkilö ei ole itse ilmoittanut vetäytyvänsä luottamustoimesta, voi valtuusto tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan,. Valtuuston puheenjohtaja voi väliaikaisesti päättää luottamustoimesta pidättämisestä ennen valtuuston kokousta. Pidättämis päätös voidaan panna täytäntöön heti. Valtuuston on luottamushenkilön toimessaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi pidätettävä luottamushenkilö toimestaan, jos se on kunnan päätöksenteon luotettavuuden ja uskottavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ot-

taen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Kunnan viranomaisen valmistellessa 3 tai 4 momentin mukaista päätöstä sillä on oikeus saada Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 6 §:ssä tarkoitettu ilmoitus esitutinnan aloittamisesta luottamushenkilön tekemäksi epäilystä virkarikoksesta.

Luottamushenkilön oikeudellinen tilivelvollisuus ulottuu luottamustoimen kautta myös sen ulkopuolelle. Myös siitä säättää Kuntalaki. Kuntalain pykälässä 86 sanotaan seuraavasti:

”Jos luottamushenkilö on asetettu syytteeseen rikoksesta, jonka laatu tai tekotapa osoittaa, ettei hän voi toimia luottamustehtävässään sen edellyttämällä tavalla, valtuusto voi oikeudenkäynnin ajaksi pidättää hänet toimestaan. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti. Jos luottamushenkilö vaalin toimitamisen jälkeen on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi, valtuusto voi erottaa hänet luottamustoimestaan. Päätös pannaan täytäntöön heti.”

Kunnan luottamushenkilöiden ammatillinen tilivelvollisuus

Ammatillisen tilivelvollisuuden sanotaan tulevan esiin tilanteessa, jossa julkiset toimijat luottavat asiantuntevien toimijoiden löytävän ratkaisun monimutkaisiin ongelmiin (Romzek & Dubnick 1987:229). Tämä määritelmä ei ole osuvin, kun mietitään kunnan luottamushenkilöitä, joiden toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen (KuntaL 70§) ja siihen, että he ilmaisevat suostumuksensa toimen hoitamiseen. Luottamushenkilöiden alaisina toimivat kunnan viranhaltijat ja työntekijät. Luottamushenkilö saa toimen vastaanottaessaan kuitenkin lukuisan määrän oikeuksia, joita tavallisella kansalaisella ei ole. Hänellä on aloiteoikeus, puhe- ja ehdotuksenteko-oikeus kokouksissa, tietojensaantioikeus, oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten sekä oikeus kokouspalkkioihin ja korvauksiin. (Harjula 2017: 38.) Oikeuksien vastapainona toimen vastaanottamisesta tulee kuitenkin myös velvollisuuksia. Ensisijaisesti luottamushenkilöillä on velvollisuus hoitaa luottamustehtävänsä. Heitä sitoo toimea hoitaessa virkavastuu, joka määrittelee toimen hoitamisen ammattimaiseksi toiminnaksi. (Harjula 2017: 40.)

Ammatillisen tilivelvollisuuden toinen puoli on sisäinen tilivelvollisuus. Luottamushenkilön ammatillisen tilivelvollisuuden voi ajatella tulevan näkyviin juuri siinä, että hän joutuu käyttämään omia sisäisiä standardejaan päätöksiä tehdessä ja hän henkilökohtaisessa vastuussa tekemistään päätöksistä. Tilivelvollisuuden lähde ja rangaistus eli oma sisäinen tunne väärintekemisestä ovat merkittävä osa luottamushenkilön tilivelvollisuutta. (Mulgan 2000: 560.)

Kunnan luottamushenkilöiden poliittinen tilivelvollisuus

Poliittinen tilivelvollisuus korostuu kunnan luottamushenkilöiden kohdalla, sillä se on nimenomaan julkisten toimijoiden ominaisuus. Poliittinen tilivelvollisuus tukee vastavuoroisuutta valitsijoiden ja valitun välillä. Kunnan luottamushenkilöt ovat siis poliittisesti tilivelvollisia äänestäjilleen. Poliittinen tilivelvollisuus käsittää kuitenkin vastuun myös laajemmista toimintapolitiikoista sekä niiden taustalla olevista arvoista. Kunnan luottamushenkilöiden voidaan ajatella olevan tilivelvollisia äänestäjien lisäksi muun muassa muille kansalaisille, virastoille ja niiden asiakkaille ja jopa tuleville sukupolville. Suhteessa jokaiseen, korostuu kuitenkin nimenomaan responsiivisuus tilivelvollisen ja foorumin välillä. (Pollitt 1999: 149; Mulgan 2000: 560–566; Romzek & Dubnick 1987: 229.)

Poliittinen tilivelvollisuus sitouttaa luottamushenkilön edustamansa puolueen politiikkaan, sillä kunnallisten luottamushenkilöiden hallinto on nimenomaan poliitikkojen hallintoa. Puolueiden arvomaailma muokkaa kunnallista arvomaailmaa ja luottamushenkilö sitoutuu tähän oman sisäisen arvomaailmansa lisäksi. Kunnan itsehallinnon toteutumisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että luottamushenkilöhallinto on vahva ja lähtee kunnan asukkaista eikä ensisijaisesti valtakunnallisten puolueiden vaikutuksesta. (Heuru 2001: 22.) Poliittiset puolueet ovat vapaaehtoisia organisaatioita ja esimerkiksi kunnallisten puolueorganisaatioiden johtajat eivät ole pakotettuja noudattamaan kansallisten johtajien ohjeita. Ajatuksena onkin enemmän, että puoluejäsenet kunnissa toimivat tär-

keiden asioiden ilmapiirin aistijoina ja tuovat palautetta johtajilleen yhteisössä esiintyvistä epäkohtina koetuista asioista ja mielipiteistä. Kansallisen tason puolueen on käytävä keskustelua ja suunniteltava harjoitettavan politiikan toimintamalli näiden palautteiden perusteella ja ajatus oman kunnan ja kansalaisten edusta toteutuu. Puolueelle tämä taas merkitsee, että puolue ei jää passiiviseksi tai sen jäsenet etäänny puolueesta. (Poguntke 2002, 51.)

Ruostetsaaren (2005: 40) mukaan perinteinen malli, jossa kunnallisiin luottamustehtäviin tullaan vasta sen jälkeen, kun on toimittu puolueen paikallisissa luottamustehtävissä näyttäisi selvästi muuttuneen. Nykyisin puolueen jäseneksi liitytään usein vasta sen jälkeen, kun on lähdetty ehdokkaaksi vaaleissa ja yhä yleisempää on asettua ehdokkaaksi sitoutumattomana puolueen listalle. Puolueen jäseneksi liitytään vasta vaalien jälkeen, jos silloinkaan.

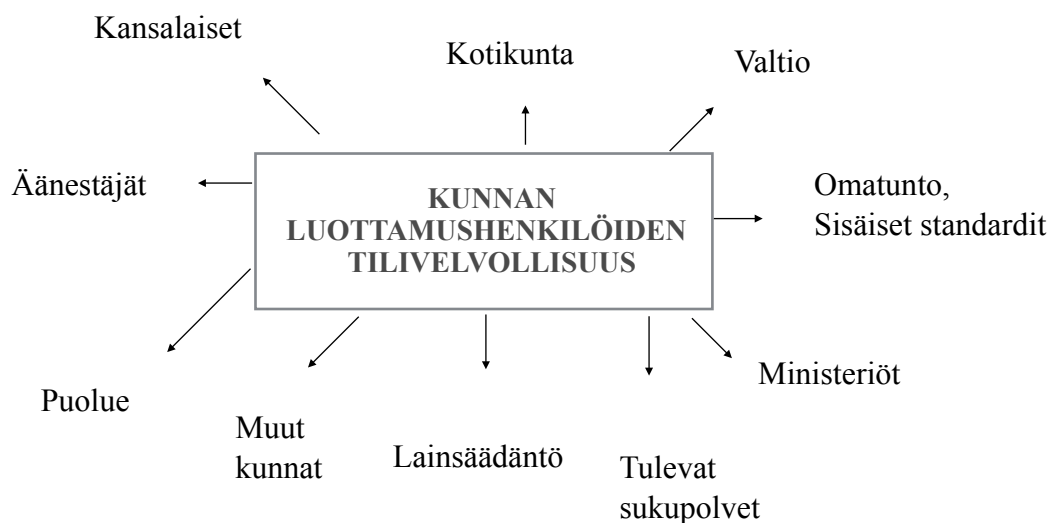
Kunnan luottamushenkilöiden byrokraattinen tilivelvollisuus

Byrokraattinen ja oikeudellinen tilivelvollisuus ovat lähellä toisiaan. Kunnan luottamushenkilöihin sovelletaan Virkamieslakia, joka tarkoittaa, että luottamushenkilön ja julkisyhteisön välillä on palvelussuhde. Näin ollen luottamushenkilöillä on osittain tiukempi oikeudellinen tilivelvollisuus kuin tavallinen oikeudellinen vastuu ja sen toteuttamiskynnys on osittain alempi kuin yleisessä oikeudellisessa vastuussa. (Koskinen & Kulla 1995: 8, 149.)

Byrokraattinen tilivelvollisuus voidaan erottaa oikeudellisesta siten, että siinä tilivelvollisuus ulottuu myös laatuun. Kunnan luottamushenkilön kohdalla voidaan siis arvioida hänen toimintatapojaan, niiden eettisyyttä sekä tarkoituksenmukaisuutta tulosten lisäksi. Seurauksena näiden laiminlyönnistä voivat olla erinäisiä. Seuraus voi olla esimerkiksi jo aiemmin mainittu valitsematta jääminen seuraavissa vaaleissa. (Koskinen & Kulla 2001; 150–151.)

Byrokraattinen tilivelvollisuus edellyttää tarkkoja sääntöjä ja ohjeita sekä valvontaa. Kunnan luottamushenkilöiden toimintaa ohjaavat lait. Lakien lisäksi kunnilla on omia ohjesääntöjä siitä, miten käyttäydytään ja toimitaan. Suhteen tulee perustua legitimitettiin, joka edesauttaa, että näitä ei kyseenalaisteta. (Salminen & Lehto 2012: 150.) Julkisuus toimii hyvänä valvojana byrokraattiselle tilivelvollisuudelle. Asioita tulee käsitellä kunnassa tiettyjen sääntöjen mukaan ja tietyt asiat on julkistettava, näin kyetään samalla valvomaan prosessien oikeellinen eteneminen ja sääntöjen noudattaminen. (Ojakoski 2014: 3.)

Kuvio 2. ilmentää sitä, miten monelle eri taholle kunnan luottamushenkilöiden voidaan katsoa olevan tilivelvollisia. Kun otetaan huomioon kaikki edellä mainitut tilivelvollisuuden eri tyypit, voidaan kunnan luottamushenkilöiden katsoa olevan tilivelvollisia aina omatunnostaan lainsäädäntöön ja tuleviin sukupolviin saakka.



Kuvio 2. Kunnan luottamushenkilöiden monimuotoinen tilivelvollisuus.

Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden toteutumisen arviointi

Päämies-agenttiteorian näkökulmasta luottamushenkilöt ovat agenteja, joille kansalaiset ovat luovuttaneet vallan äänestäessään heidät tehtävään. Tilivelvollisuus taas kulkee vastakkaiseen suuntaan eli luottamushenkilöistä kansalaisiin. Luottamushenkilöt ovat vastuullisuuden periaatteella vastuussa kansalaisille. Toisin sanoen kansalaiset voivat arvioida, miten luottamushenkilöiden toiminta vastaa kansalaisten odotuksia ja, mitä on saatu aikaan annetuilla resursseilla ja valtuuksilla. Kansalaisten ja poliittisten toimijoiden väliseen suhteeseen liittyy myös sanktiomahdollisuus, joka useimmiten lankeaa viimeistään vaaleissa. Poliittista vastuullisuutta kuvaavat erilaiset vaalilupaukset ja muut vaalien aikana annettavat julistukset. Kansalaiset voivat siis arvioida äänestämässä edustajan tilivelvollisuutta sen mukaan, miten hän on kyseiset vastuunsa hoitanut. Vastuutonta edustajaa ei siis välttämättä tulla uudelleen valitsemaan seuraavissa vaaleissa. Tilivelvollisuuden arviointikeinona ovat toisin sanoen annetut lupaukset ja niiden toteutuminen. (Gailmard 2014: 93; Salminen 2016:10–11.)

NPM taas on pyrkinyt erottamaan politiikan hallinnosta ja implementaatiosta. Poliitikot tekevät päätökset toimintatavoista ja delegeivät niiden täytäntöönpanon johtajille, joita sitten pidetään sopimusten perusteella tilivelvollisina tuloksista. Tämän näkökulman mukaan kunnan luottamushenkilöitä ei voida pitää tilivelvollisina esimerkiksi kunnan taloudellisesta menestyksestä vaan siitä on tilivelvollisia kunnan viranhaltijat, kuten kunnanjohtaja. NPM:n korostaa poliitikkojen toimimista laajempien kokonaisuuksien ”hallitsijoina”, jotka eivät puutu yksittäisiin asioihin, kun taas viranhaltijoiden tulisi olla niitä, jotka ovat tilivelvollisia yksittäisistä asioista. Ongelmallista on, että sekä viranhaltijoiden että poliitikkojen on hankala pysyä rooleissaan. NPM:n luoma jännite luo kysymyksen: Miten taata poliittinen tilivelvollisuus, jos poliittisesti tärkeät kysymykset jätetään virastojen päätettäväksi. Miten poliitikkojen, eli luottamushenkilöiden, tilivelvollisuuden toteutumista arvioidaan. Suoraa ratkaisua asiaan NPM ei kuitenkaan tarjoa. (Lægreid 2014: 325–327.)

Kansalaisilla on myös mahdollisuus vaikuttaa oman agenttinsa eli äänestämänsä luottamushenkilön tilivelvollisuuden toteutumiseen. Schillemasin (2016: 1411–1412) mukaan tilivelvollisuus foorumin, tässä tapauksessa kansalaisten, korkea sitoutuminen luomiinsa standardeihin edesauttaa vakavaa suhtautumista niihin. CPA-mallin mukaan kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuutta tulisi arvioida lopputuloksen mukaan. Luottamushenkilöt tarvitsevat kuitenkin päätöstä tehdäkseen kaiken mahdollisen informaation, jotta virheitä ei tulisi. Voi siis ajatella, että kansalaisilla on myös vastuu siitä, että luottamushenkilön tilivelvollisuus toteutuu.

Kansalaisten osallisuudesta puhuu myös Ruostetsaari (2005: 54), jonka mukaan poliittisen toiminnan elvyttämiseksi tarvitaan nykyistä avoimempia kansalaisfoorumeita vaikutuskanavaksi ja kohtaamispaikaksi. Joissakin kunnissa valtuustoryhmien ryhmäkokoukset ennen valtuuston kokoontumista ovat avoimia kaikille kuntalaisille, ei pelkästään puolueen jäsenille. Ruostetsaaren mukaan myös poliittisten toimijoiden on jalkauduttava ihmisten luokse, jos ihmiset eivät tule heidän luokse. Poliittiseen toimintaan osallistumisen kynnystä tulisi madaltaa siten, että puolueiden jäsenen ja ei-jäsenen välinen ero olisi nykyistä vähemmän rajattu, jolloin kuntalaiset voisivat osallistua muun muassa puolueiden eri toimintamuotoihin esimerkiksi asia- ja tapauskohtaisesti.

Ajatus kansalaisten vastuullisuudesta poliittisten päätöksenteossa saattaa olla vieras ajatus nyky-yhteiskunnassa, jossa poliittisen osallistumisen keinona näyttäytyy lähinnä vaaleissa äänestäminen. Esimerkiksi Kunnallisvaaleissa 2017 äänestäneistä yli 80%:n koki äänestämisen kansalaisvelvoitteeksi. Julkisesta keskustelusta saa helposti myös sellaisen käsityksen, että äänestäminenkin koetaan nykyisin epäkiinnostavaksi eikä vaikuttamismahdollisuuksiin sitä kautta uskota. Suomalaisten laajin poliittisen vaikuttamisen laji näyttäisi olevan politiikan arvostelu. Demokratian toimivuuteen hyvin, uskoi vuonna 2017 60% Ilmapuntari -tutkimuksen kyselyyn vastanneista. Kriittisimmin demokratian toimivuuteen uskoivat äänestämättä jättäneet. Äänestäneistä kuitenkin 77% koki äänestämisen olevan keino vaikuttaa oman kunnan asioihin. (Kunnallisalan kehittämissäätiö 2018: 42–43.)

4. TILIVELVOLLISUUDEN PARADOKSAALISUUS

Paradoksaalinen tarkoittaa sivistysanakirjan mukaan paradoksin sisältävää, näennäisesti ristiriitaista, todellisuuden tai järjen vastaista. Doris Olinin (2003: 5–6) mukaan taas paradoksit ovat parhaimmillaan älyllisiä palapelejä, jotka haastavat pohtimaan ja kehittävät ajattelua. Paradokseja on eri tyyppisiä, mutta kaikille tyypeille on yhteistä, että esitetyt syyt muodostavat konfliktin. Toisin sanoen paradoksi sisältää syyn/selityksen, joka tekee väitteestä toden, mutta sama syy/selitys tekee väitteestä absurdin ja epäjohdonmukaisen. Usein paradoksin lähtökohta on täysin todellinen ja syyt oikeita, mutta se päättyy virheelliseen johtopäätökseen. Arkikielessä paradoksista puhutaan myös silloin, kun jokin asia vaikuttaa alkuun täysin absurdilta, mutta lähempi tarkastelu osoittaaakin asian todeksi.

Lewis, Andriopoulos ja Smith (2014: 58–78) ovat tutkineet johtamisen paradoksaalisuutta. Vaikka esimerkiksi heidän artikkelinsa *Paradoxical Leadership to Enable Strategic Agility* käsittelee yritysten johtamista ja strategista ketteryyttä, on siinä viitteitä myös tilivelvollisuuden paradoksaalisuuteen. Myös kunnan luottamushenkilöt, kuten yritysten johtajat, joutuvat harrastamaan tutkimuksessa kuvatuslaista ”taiteilua” muutuvien ja toisiaan vastaan kilpailevien vaatimusten kanssa. Usein keskitytään vain yhteen asiaan tai vaatimukseen kerrallaan. Paradoksaalisuuden hyväksyminen ja nopea reagointi sen tuomiin ongelmiin, auttaisi löytämään uusia ratkaisuja ongelmiin. Olisiko hyötyä myös siitä, jos tilivelvollisuutta vaativat foorumit ja tilivelvolliset ymmärtäisivät ja hyväksyisivät paradoksaalisuuden?

4.1. Kuka ja kenelle?

Bovensin (2005: 186–188) mukaan tilivelvollisuudessa julkisille päätöksentekijöille tulee eteen ongelma: Kenelle he ovat tilivelvollisia ja millä kriteereillä heidän toimintaansa arvioidaan? Bovens nimittää ongelmaa termillä *”The problem of many eyes”*. Hänen mukaansa organisatorinen tilivelvollisuus tilivelvollisuuden hierarkian muodois-

ta on kaikista vahvin. Organisatorinen tilivelvollisuus pohjautuu vahvasti hierarkiaan ja näin ollen päätöksentekijät ovat tilivelvollisia hierarkiassa ylempänä oleville. Poliittinen tilivelvollisuus taas merkitsee tilivelvollisuutta esimerkiksi omalle puolueelle ja valitsijoille. Oikeudellinen tilivelvollisuus merkitsee sitä, että päätöksentekijä voi olla joko henkilökohtaisesti tai osana organisaatiota oikeudellisesti vastuussa teoistaan ja toimistaan. Näiden lisäksi on useita eri valvovia tahoja, jotka suorittavat muun muassa auditointeja julkisiin organisaatioihin. Ammatillisella tilivelvollisuudella Bovens (2005: 186–188) tarkoittaa tässä yhteydessä eri ammattiryhmien esimerkiksi lääkäreiden ja poliisien ammatillisia koodistoja, joita heidän odotetaan noudattavan huolimatta siitä missä he toimivat.

Kunnan luottamushenkilöiden on ajateltava tänä päivänä yhä laajempaa kokonaisuutta, sillä nykyisin kunta voi yhä harvemmassa asiassa toimia omaehtoisesti ja vain omalla myötävaikutuksellaan. Kunnan rooli on laaja ja sen vuoksi myös kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuus ulottuu yhä laajemmalla. (Pauni 2013: 5.) Selkeitä rajoja eri tilivelvollisuuden tyypeille ei aina voida määrittää. ”Problem with many eyes” -määritelmä sopii hyvin kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuuteen. Periaatteessa, kuka tai mikä tahansa taho voi vaatia tilivelvollisuutta luottamushenkilöltä. Ja paradoksaalista kyllä se pitäisi paikkansa.

Tilivelvollisuuden paradoksaalisuus voi tulla esiin myös silloin, kun ei oikein tiedetä, kuka on tilivelvollinen. Tilivelvollisuutta vaativana foorumina kansalaiset voivat olla tietämättömiä/haluttomia tietämään, miten päätösten tekeminen todellisuudessa tapahtuu. Heille näkyvää ja arvostelun kohteena on vain henkilö joka asian tuo julkisuuteen tai vastaa suunnitelman toteuttamisessa. Bovens (2005: 189–192) puhuu Dennis Thompsonin luomasta käsitteestä ”The problem of many hands”, joka kuvaa sitä, miten ennen varsinaista implementointia päätöksiä tekee/suunnittelee ja käsittelee suuri joukko toimijoita. Lähes yhtä usein nämä henkilöt eivät ole enää paikalla kun päätös/suunnitelma toteutetaan ja huomataankin, että se ei ole toimiva. Voidaankin vain kysyä: Ketä syytetään ja rangaistaan huonosta päätöksestä? Päätökset usein henkilöityvät ja syntipu-

kiksi valikoituu luonnollisesti henkilö, joka on päätöksen tuonut julkisuuteen. Tähän liittyy myös Petersin (2006: 303–304) käsitys vastuullisuudesta osana tilivelvollisuuden järjestelmiä ja ajatukseen tilivelvollisuudesta *per se*. Se vaatii, että organisaatioiden lisäksi myös organisaation yksittäinen osa tai yksittäinen henkilö voi olla tilivelvollinen teoistaan. Tämä merkitsee, että myös sitä, että palkitsemiset ja rangaistukset voivat koskea ainoastaan yksittäisiä henkilöitä.

Puolueaktiivien määrän supistuminen etenkin pienissä kunnissa aiheuttaa järjestelmän rapautumista ja edesauttaa henkilöitymistä, sillä esimerkiksi kunnallisjärjestön luottamustehtävien miehittäminen sellaisilla henkilöillä, joilla ei olisi kunnallisia luottamustehtäviä, on nykyisin vaikeaa. Luottamustehtävät kasautuvat siinä määrin samoille henkilöille, että muun muassa kunnallisjärjestö ja valtuustoryhmä eivät ole tosiasiassa institutionaalisesti erillisiä. Kuntien välillä on kuitenkin suuria eroja, mihin vaikuttaa kunnassa vuosikymmenien kuluessa muovautunut poliittinen kulttuuri. (Ruostetsaari 2005: 35–36.) Pienellä paikkakunnalla luottamushenkilöt saattavat henkilöityä hyvinkin voimakkaasti, sillä he ovat usein monessa eri roolissa mukana.

Vaalit ovat merkittävin kuntapoliittinen vaikuttamisen keino kansalaisille. Ilmapuntari 2017-tutkimuksen (Kunnallisalan kehittämissäätiö 2018: 26–27) mukaan kansalaisten luottamus kuntapäättäjiin kohoaa aina vaalien jälkeen. Luottamuksen tunteen nouseminen saattaa liittyä ajatukseen siitä, että aikaisempiin päättäjiin ollaan oltu jostain syystä tyytymättömiä ja koetaan uusien päättäjien hoitavan asiat paremmin ja pitävän vaalien alla annetut lupaukset. Luottamuksen lujittuminen on usein kuitenkin väliaikaista. Sillä, jos kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden arviointikeinona ovat agenttiteorian annetut lupaukset ja niiden toteutuminen. Palkintona agentille eli kunnan luottamushenkilölle toimii uudelleenvalinta ja rangaistuksena valinnan ulkopuolelle jääminen. (Gailmard 2014: 93; Salminen 2016:10–11.) Toisaalta järjestelmä voi johtaa edustajan kohdalla huoliin äänistä ja liikaan varovaisuuteen, jolloin hän ei uskalla tehdä päätöksiä lainkaan (Wade & Rose 2010: 453–466).

4.2. Julkisuus on hyvästä?

1900-luvulla julkisuudesta tuli tärkeä elementti demokraattisissa valtioissa. Julkisuus sai roolin vallan vahtikoirana. Vielä 1950-70-luvuilla poliittinen julkinen elämä oli ”herrasmiesten aikaa”. Se merkitsi, että julkisuudessa esiinnyttiin arvokkaasti, kansalliset auktoriteettihahmot olivat kyseenalaistamattomia ja selkeitä. Riitoja ei käsitelty julkisesti, eikä yksityiselämää tuotu esiin. Poliitikot puhuivat nimenomaan puolueensa nimissä, esiintyen vakaasti ja varmasti uskoen omaan ammattikuntaansa ja sen mahdollisuuksiin. (Kantola 2011: 18, 24.)

2000-luvun julkinen elämä onkin jo hyvin erilaista. Julkisuudesta on tullut politiikan tärkein taistelukenttä. Kenttä, jolla puolueet pyrkivät luomaan yhteyden kannattajiinsa ja erottautumaan joukosta. Poliitikon tulee olla julkkis. Sosiaalinen media on tuonut oman lisänsä politiikan julkisuuteen muun muassa tuomalla poliitikot lähemmäksi ihmisiä. Harppaus on melkoinen 50-luvun herrasmies-auktoireeteista tähän päivään, kun tavallinen kansalainen voi esimerkiksi laittaa syntymäpäiväonnittelut ”suoraan” tasavallan presidentille Facebookin tai Twitterin kautta. 2000-luvun julkisuudesta on kuitenkin myös toisenlainen seuraus: Vallanpitäjät eivät enää milloinkaan saa esittää asiaansa rauhassa, vaan heitä jatkuvasti kritisoidaan, epäillään ja kyseenalaistetaan nimenomaan julkisesti. (Kantola 2011: 26–27.)

Kunnan luottamushenkilön tilivelvollisuus ulottuu muun muassa oikeudellisen tilivelvollisuuden kautta myös yksityiselämän puolelle, sillä kuten aiemmin todettiin voi Kuntalain pykälän 86 nojalla ”siviilissä” rikokseen syyllistyminen ja/tai tuomio olla syy luottamustehtävästä erottamiseen tai pidättämiseen. Raja yksityisyyden ja julkisuuden välillä on nykyään yhä enemmän hämärtynyt. Kunnan luottamushenkilöt ovat arvostelun kohteena usein myös persoonansa ja muiden, luottamustoimeen liittymättömien asioiden vuoksi.

Skandaalin määritelmä on, että se on tapahtuma, jossa jotakin salattua tai moraalisesti arveluttavaa tulee julkiseksi ja voimakkaan paheksunnan kohteeksi. Skandaalissa on usein kyse enemmän moraalista kuin varsinaisesti lain rikkomisesta. (Kantola 2011: 29–30.) Tavoitteena asioiden julkisessa käsittelyssä on yleensä, erityisesti, jos on tapahtunut vääryyksiä tai asiat ei suju odotusten mukaan, katharsis eli hetki, jolloin syyllisyys on lievennetty ja järjestys saavutettu (Tilli 2012: 138). Julkisuus tuo tähän tavoitteeseen ja sen saavuttamiseen myös paradoksaalisia piirteitä. Tavoitteena ei välttämättä enää olekaan järjestyksen tila vaan syntipukkien etsiminen ja eräänlainen skandaalin politiikka, jossa kaikki käännetään negatiiviseksi ja päätöksetkin koetaan huonoksi usein jo ennen kuin ne on tehty. Nykyisin on lähestulkoon aina käynnissä jonkinlainen poliittinen skandaali. Se ei välttämättä tarkoita, että moraalilla olisi jollain tavoin löyhtynyt, vaan pikemminkin voi ajatella, että järjestelmä on tullut moraaliltaan tiukemmaksi ja sen vuoksi vallanpitäjiin suhtaudutaan kriittisemmin. Jatkuva skandaaliryöpytys voi aiheuttaa suoranaista väsymystä, niin että luottamus politiikkaan ja demokratiaan murenee. Jatkuvasti toistuessaan skandaalit saattavat myös vähentää poliitikon tehtävän houkuttelevuutta. (Kantola & Vesa 2011: 64.)

Yleisesti politiikan sosiaalisen statuksen ja arvostuksen koetaan heikentyneen, mikä karkottaa jäseniä poliittisesta toiminnasta. Median ruokkima kuva politiikasta likaisena pelinä, leimaa myös paikallispolitiikkaa ja on omiaan vähentämään houkuttelevuutta lähteä mukaan poliittiseen toimintaan. Yleisellä ilmapiiirillä voi olla vaikutusta myös siihen, missä määrin vanhemmat ovat valmiita vetämään esimerkiksi lapsiaan mukaan poliittiseen toimintaan sekä lasten ympäristössään kokemiin asenteisiin politiikkaa kohtaan. Paikallispolitiikassa toimiminen on koettu nykyisin yhä ammattimaisemmaksi toiminnaksi. Lapsille saattaakin muodostua kuva, että politiikka on ammatti, johon ei kannata hakeutua mukaan. (Ruostetsaari 2005: 27–28.)

4.3. Tilivelvollisuuden paradoksit

Kuten monet muutkin hyvät asiat, tilivelvollisuus voi saavuttaa myös paradoksaalisia piirteitä. Tilivelvollisuuden paradoksaalisuus johtuu useimmiten siitä, että hyvä asia pyritään viemään liiallisuuksiin.

Kun mietitään odotuksia, joita kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden toteutumiseen kohdistetaan, voidaan väittää seuraavasti: Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuus toteutuu, jos he noudattavat lakeja, sääntöjä ja lunastavat vaalilupaukset sekä toimivat omien arvojensa mukaisesti. Väittämä kuulostaa loogiselta ja jopa suotavalta toiminnalta. Voidaan siis todeta, että väittämä pitää paikkansa ja seurauksena on tilivelvollisuuden toteutuminen ja täydellisiä päätöksiä. Kun väittämää pohtii hieman pidempään huomaa kuitenkin, että se on täysin absurdi. Kunnan luottamushenkilön ei ole mitenkään mahdollista täyttää kaikkia vaatimuksia, joten pyrkimällä täyttämään ne, on tuloksena päättämättömyys eli päätöksiä ei synny lainkaan.

Samanlainen seuraus on myös väittämästä, jossa kunnan luottamushenkilön tilivelvollisuuden toteutumisen arviointikeinona ajatellaan olevan hänen antamien lupausten lunastaminen. On luonnollista, että annettujen lupausten odotetaan tulevan täytetyksi ja luottamushenkilön tekevän näin ollen harkittuja ja järkeviä päätöksiä, kuten esimerkiksi Schillemans (2016: 1411–1412) esittää. Kun tilivelvollinen tietää joutuvansa annetuista lupauksista vastuuseen, hän myös tekee harkitumpia päätöksiä, sillä hän tietää saavansa niistä palkinnon tai rangaistuksen. Luottamushenkilöiden tapauksessa se on usein uudeleen valinta tai valitsematta jättäminen. Väittämän seurauksena voi kuitenkin olla se, että luottamushenkilö ei uskalla tehdä lainkaan päätöksiä, koska hän pelkää seurauksia.

Edellisessä luvussa otsikkona oli Julkisuus on hyvästä?. Kysymysmerkki oli otsikon perässä aivan aiheesta, sillä julkisuudella on merkittävä rooli tilivelvollisuuden paradoksaalisuuden luojana. Kunnan luottamushenkilöt toimivat julkisessa roolissa ja osana julkista organisaatiota. Voisi siis väittää, että kunnan luottamushenkilöiden kaiken toi-

minnan tulee olla julkista. Väittämästä voisi ajatella seuraavan avoin luottamuksen ilmapiiri, joka vahvistaa luottamusta demokratian toimivuuteen. Jos, sitten jostain syystä epäonnistutaan tai asiat muuten menevät pieleen, voidaan ne käsitellä julkisesti ja aloittaa ”puhtaalta pöydältä”. Ihanteellinen tilanne siis! Seurauksena kaiken toiminnan julkisuudesta voi kuitenkin olla eräänlainen skandaalin politiikka, jossa jokainen asia, meni se sitten hyvin tai huonosti, ruoditaan julkisuudessa. Lisäksi väittämästä voi olla seurauksena luottamushenkilöiden yksityisyyden loukkaaminen ja asioiden henkilöityminen, joka voi johtaa jopa siihen, että kukaan ei halua lähteä mukaan poliittiseen toimintaan ja ajatus demokratiasta murenee.

Henkilöitymiseen liittyy myös väittämä, jonka mukaan yksittäinen kunnan luottamushenkilö voi olla tilivelvollinen päätöksestä. Kunnan luottamushenkilön tiedostaessa tämän väittämän paikkansapitävyyden, hän toimii harkitusti ja saa toiminnastaan ansaitun palkinnon tai rangaistuksen. Toisaalta hän voi alkaa pelätä seurauksia niin paljon, että ei uskalla lainkaan tehdä päätöksiä. Väittämän seuraus voi olla myös se, että tilivelvollisuutta vaativat foorumit rankaisevat/palkitsevat ”väärän ihmisen” eli sen, joka esimerkiksi kertoo päätöksestä, eikä sitä tai niitä, jotka päätöksen ovat oikeasti tehneet. Usein henkilöityminen kohdistuu hallituksen puheenjohtajiin, jotka ovat näkyvimmin esillä. Luottamushenkilöt saattavat toimia tehtävässään myös useita vuosia ja sitä kautta ”tulla tutuiksi” suurelle yleisölle, jolloin luottamushenkilöiden toiminta henkilöityy heihin.

Tilivelvollisuuden paradokseja voi kehittää sen jokaisesta hyvästä ominaisuudesta vain viemällä ajatuksen niin pitkälle, että se kääntyy hyvästä huonoksi ja jopa estää tilivelvollisuuden toteutumisen. Nämä edelliset myös taulukossa 1. esitetyt paradoksit ovat vain muutama esimerkki asiasta. Tilivelvollisuuden paradoksaalisuuden ymmärtäminen auttaa sen toteutumisen edistämistä, sillä jos ymmärtää olla vaatimatta liikoja ja tiedostaa, että mikään ei voi olla ehdoton totuus, ollaan jo lähempänä tilivelvollisuuden ymmärrystä. Tilivelvollisuutta vaativana foorumina kansalaiset ja luottamushenkilöt itse voivat pohtia, mikä on riittävä tilivelvollisuuden taso ja milloin mennään niin pitkälle, että toimitaan sen estäjänä.

Taulukossa 1. on esimerkkejä tilivelvollisuuden paradokseista. Olennaista niille kaikille on, että järkevästä väittämästä voi olla tuloksena hyvinkin erilaiset/päinvastaiset seuraukset.

Taulukko 1. Tilivelvollisuuden paradokseja.

PARADOKSI	SEURAUS 1.	SEURAUS 2.
Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuus toteutuu vain, jos he noudattavat lakeja, sääntöjä ja lunastavat vaalilupaukset sekä toimivat omien arvojensa mukaisesti	Tilivelvollisuus toteutuu, täydellinen päätös	Päätöksiä ei synny lainkaan, koska ei ole mahdollista tehdä päätöstä täyttämällä kaikki vaatimukset
Kunnan luottamushenkilöiden kaiken toiminnan tulee olla julkista	Avoin luottamuksen ilmapiiri ja epäonnistumisen hetkellä katharsis ja aloitetaan ”puhtaalta pöydältä”	Syntipukit, skandaalin politiikka ja yksityiselämän julkisuus. Luottamuksen menetys, halu politiikkaan murenee
Yksittäinen kunnan luottamushenkilö voi olla tilivelvollinen päätöksestä	Harkitut päätökset. Yksittäinen henkilö voidaan palkita tai häntä voidaan rangaista.	Rangaistaan/palkitaan se, joka asian tuo julkisuuteen, ei sitä/niitä, jotka asian oikeasti päättivät. Päätöstä ei tehdä lainkaan.
Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden toteutumista voi arvioida annettujen lupauksen lunastamisen perusteella	Harkitut päätökset ja palkintona uudelleen valinta tai valitsematta jättäminen	Luottamushenkilö ei uskalla tehdä lainkaan päätöksiä, koska pelkää seurauksia

5. KUNNANJOHTAJAN VALINTAPROSESSI

”Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa” (KuntaL 10.4.2015/410: 38).

Kuntalaki määrittää, että kunnassa on oltava joko kunnanjohtaja tai pormestari. Ennen viran täyttämistä se on julistettava haettavaksi. Virkasuhteeseen voidaan ottaa ilman hakumenettelyä, kun kyseessä on sijainen, avoinna olevaan virkaan ottaminen määräajaksi, taloudellisista tai tuotannollisista syistä irtisanotun viranhaltijan ottaminen toiseen virkasuhteeseen, virkasuhteen tarjoaminen osa-aikaiselle viranhaltijalle, viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen, muun työnantajan palveluksessa olevan henkilön ottaminen virkasuhteeseen lain tai sopimuksen nojalla tapahtuvan toiminnan siirtämisen yhteydessä tai muu näihin rinnastettava kunnan johtosäännössä määrätty syy. Hakuaika on vähintään 14 kalenteripäivää siitä, kun ilmoitus on julkaistu kuntalain 108 §:ssä säädetyllä tavalla. Hakuilmoitus on julkaistava ainakin julkisten kuulutusten ilmoitustaululla, mutta kunta voi itse päättää julkaisusta myös muulla tavalla esimerkiksi lehdissä tai Internet-sivuillaan. (KuntaL 11.3.2003/304: 4, 5, 6; Kuntatyönantajat 2015: 18–20.)

Hakemukset virkaan tulee jättää kirjallisesti. Sellaiseen virkasuhteeseen, joka on ollut julkisesti haettavana, voidaan ottaa vain henkilö, joka on hakenut sitä kirjallisesti ennen hakuajan päättymistä ja täyttää kelpoisuusvaatimukset. Virkasuhteeseen ottamisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Lisäksi virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus. Henkilö voidaan ottaa määräaikaiseen virkasuhteeseen erityisistä kelpoisuus-vaatimuksista riippumatta, jos siitä erikseen säädetään tai kunta erityisestä syystä yksittäistapauksessa toisin päättää. Hakemukseen on liitettävä selvitys hakijan kelpoisuudesta. Kunnanjohtajan virkaan ja valtuuston päätöksen mukaisesti muuhunkin virkasuhteeseen voidaan suostumuksensa nojalla ottaa sellainenkin henkilö, joka ei ole hakenut sitä ja jonka kelpoisuudesta on esitetty selvitys. (KuntaL 11.3.2003/304: 5; Kuntatyönantajat 2015: 18–20.)

Virkasuhteeseen ottamisesta päättävä viranomainen voi perustellusta syystä päättää ha-
kuajan jatkamisesta, uudesta hakumenettelystä tai virkasuhteen täyttämättä jättämisestä.
Uutta hakumenettelyä koskevassa ilmoituksessa on mainittava, otetaanko aikaisemmat
hakemukset huomioon. (Kuntatyönantajat 2015: 18–20.) Kunnanjohtajan valinnasta
suoritetaan vaali ja, jos kukaan ehdokkaista ei saa yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut valitaan. (KuntaL 10.4.2015: 41.)

Lapuan kaupunginjohtajan valintaprosessi käynnistyi elokuussa 2016, kun kaupungin-
valtuusto myönsi eron silloiselle kaupunginjohtajalle Arto Lepistölle. Lepistön eroa sii-
vitti jonkinlainen skandaali, sillä hänen virallinen eläkkeelle jääminen tapahtui vasta
seuraavana vuonna lokakuussa ja hänen kuitenkin kerrottiin nostavan täyttä palkkaa sii-
hen saakka. Asiasta oli sovittu kaupungin lakimiehen mukaan uudessa johtajasopimuk-
sessa, joka kuitenkin oli käsitelty salassa ja haluttiin julkisuuslain perusteella myös pitää
salaisena. Muun muassa maakunnallinen sanomalehti Ilkka tarttui aiheeseen ja toimitta-
ja Puupponen kirjoitti asiasta marraskuussa 2016. Jutussa ihmeteltiin johtajasopimuksen
salaamisen syytä ja lopulta asiakirja myös julkisuuteen annettiin. Jutussa mainitaan
mielenkiintoisena seikkana, että johtajasopimuksen Lepistön kanssa tekivät kaupungin
lakimies Leppänen sekä kaupunginhallituksen silloinen puheenjohtaja Ylitalo, jotka mo-
lemmat ovat hakeneet kaupunginjohtajan virkaa. Joulukuussa samana vuonna Ylitalo
ilmoitti kuitenkin julkisesti, että ei ole käytettävissä kaupunginjohtaja valinnoissa, eikä
osallistu haastatteluun, sillä hänen makuunsa toiminta on ”liian likaista ja poliittista pe-
liä” (Pohjalainen 16.12.2016). Nämä poiminnat ovat vain pieni osa niistä kirjoituksista,
jotka hakuprosessin alkaminen sai aikaan ja todettakoon, että ilmapiiri kaupungissa oli
kaikkeaa muuta kuin seesteinen.

Kuvaus valintaprosessin virallisesta puolesta on koottu Lapuan kaupunginhallituksen ja
kaupunginvaltuuston julkisista pöytäkirjoista kaupungin verkkosivuilta.

Kaupunginhallitus nimesi 5.9.2016 työryhmän kaupunginjohtajan valintaa varten. Viran haku oli avoinna 9.10-31.10.2016 ja hakemuksia saapui kuusi. Hakijamäärä haluttiin suuremmaksi ja hakuaikaa jatkettiin 30.11.2016 saakka. Hakemuksia tuli viisi lisää. Kaikki hakijat täyttivät muodollisen kelpoisuusehdon ja 8.12.2016 valintatyöryhmä päätti kokouksessaan haastatella kahdeksan hakijaa. Haastattelut toteutettiin 28.-29.12.2016. Yksi hakijoista peruutti hakemuksensa ennen haastatteluja. Haastattelut arvioitiin yhdessä ulkopuolisen rekrytointikonsultin kanssa ja valtuustoryhmien kuultavaksi 16.1.2017 päätettiin kutsua kolme hakijaa. 16.1.2017 myös viransijainen kaupunginjohtaja ilmoitti suostumuksensa kaupunginjohtajan virkaan.

Valintatyöryhmä kokoontui valtuustoryhmien kuulemisen jälkeen ja 16.1.2017 ja päätti esittää kaupunginhallitukselle, että kaupunginjohtajan virkaan valitaan kasvatustieteiden maisteri, tuotantojohtaja Juha Ala-Hiiri. Esitettiin myös, että varalle ei valita ketään, koeajan pituus olisi kuusi kuukautta ja kaupunginhallitusta kehoitetaan ryhtymään toimenpiteisiin johtajasopimuksen solmimiseksi. 23.1.2016 kaupunginhallitus hyväksyi valtuuston esityksen.

30.1.2017 kaupunginjohtajan valintatyöryhmä kokoontui jälleen, sillä se oli saanut tiedon, että valittu Juha Ala-Hiiri oli antanut valintatyöryhmälle virheellistä tietoa työhistoriastaan ja ilmoittanut samaisena päivänä oma-aloitteisesti vetäytyvänsä kaupunginjohtajan viran hausta. Valintatyöryhmä esitti 30.1.2017 valtuustolle kaupunginjohtajan valinnan palauttamista hallitukselle ja uuteen valmisteluun. Kaupunginvaltuusto hyväksyi esityksen 6.2.2017. Kaupunginhallituksessa esitettiin kaksi erilaista ehdotusta jatkotoimenpiteistä. Toisessa esitettiin, että kaupunginjohtajan valintaprosessi keskeytetään ja uusi kaupunginvaltuusto päättää jatkotoimenpiteistä. Kaupunginjohtajan tehtäviä hoitaisi viransijainen kaupunginjohtaja siihen saakka kunnes uusi kaupunginjohtaja ottaisi viran vastaan, kuitenkin enintään vuoden 2017 loppuun saakka. Toisessa ehdotettiin valintaprosessin jatkamista. Asiasta järjestettiin äänestys ja ensimmäinen ehdotus valittiin. 27.2.2017 kaupunginvaltuusto käsitteli kaupunginhallituksen esitystä. Valtuustossa tehtiin ehdotus, että valintaprosessia kuitenkin jatkettaisiin ja kaupunginjohtajan

virkaan valittaisiin yksi haastatelluista, hallintotieteiden maisteri Anita Paavola. Keskustelun aikana pidettiin kolmen minuutin neuvottelutauko ja sen jälkeen esitys Paavolan valinnasta peruttiin. Päätökseksi kirjattiin hallituksen esitys valintaprosessin keskeyttämisestä.

Uusi Kaupunginvaltuusto aloitti 1.6.2017. Kokouksessaan 7.8.2017 kaupunginhallitus esitti, että kaupunginvaltuusto päättää keskeytyksissä olleen valintaprosessin ja uudessa viranhaussa ei oteta aikaisempia hakemuksia huomioon. Valtuusto hyväksyi esityksen.

28.8.2017 kaupunginvaltuusto nimesi kaupunginjohtajan valintaa varten valintatyöryhmän. Uusi haku päättyi 31.10.2017 ja hakjoita oli 11 henkilöä, joiden lisäksi suostumuksen virkaan antoi viransijainen kaupunginjohtaja. Kaikki hakijat täyttivät muodollisen kelpoisuusehdon ja haastatteluihin päätettiin kutsua kuusi hakijaa. Haastattelut järjestettiin 17.-18.11.2017. Haastatteluiden jälkeen valintatyöryhmä valitsi 22.-23.11.2018 järjestettäviin soveltuvuusarviointeihin kolme henkilöä. Soveltuvuusarvioinnit suoritti MPS-yhtiö ja se antoi valintatyöryhmälle arvionsa hakijoista sekä kirjallisesti että suullisesti 5.12.2018. Lisäksi kaikki kolme hakijaa olivat valtuustoryhmien haastateltavana 7.12.2018. Kaupunginhallitus äänesti kahden eriävän esityksen välillä. Molemmissa esitettiin, että kaupunginvaltuusto suorittaa virkavaalin ja valitsee eniten ääniä saaneen kaupunginjohtajaksi 1.2.2018 alkaen ja valtuuttaa hallituksen tekemään johtajasopimuksen valitun kaupunginjohtajan kanssa. Toisessa esityksessä kuitenkin esitettiin, että toiseksi eniten ääniä saanut valitaan varalle ja toisessa, että varalle ei valita ketään. Viimeksi mainittu esitys sai äänestyksessä enemmän kannatusta.

18.12.2017 kaupunginvaltuusto suoritti kokouksessaan suljetun lippuäänestyksen, jossa kaupunginjohtajan virkaan valittiin kauppatieteiden maisteri Satu Kankare. Kaupunginvaltuusto valtuutti kaupunginvaltuusto myös päätti valtuuttaa kaupunginhallituksen valmistelemaan johtajasopimuksen Satu Kankareen kanssa. Kaupunginvaltuusto hyväksyi johtajasopimuksen 29.1.2018 ja Kankare aloitti kaupunginjohtajan virassa 1.2.2018.

6. ANALYYSI SOSIAALISEN MEDIAN KESKUSTELUISTA

Sosiaalisen median keskusteluissa tulee esiin kuntaorganisaation mieltäminen kaksoisjärjestelmäksi. Kirjoittajat eivät aina jaottele selkeästi, onko kyse viranhaltijoista vain luottamushenkilöistä. Luottamushenkilöt toimivat kuitenkin virkavastuulla ja sen vuoksi erottelu saattaakin olla hankalaa ja ajoittain jopa turhaa. Uskottavuus, arvostus-, luottamus- ja avoimuus- sanat vilisevät yhtenään kirjoittajien keskusteluissa. Nämä sanat ovat ne ulottuvuudet, jotka kirjoittajat kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuudelle luovat.

”Kaiken kaikkiaan salaaminen tai julkisuusvaatimus ei ole suurin ongelma. Siinä on uskottavuuden kannalta paljon suurempikin ongelma.”

”Uskottavuus ja arvostus Lapuan päättäjiin on nollassa.”

”Tämä ratkaisu ei tule olemaan pitkäaikainen, valinta olisi tullut tehdä faktojen perusteella ja avoimesti asioista kuntalaisia tiedottaen.”

6.1. Tilivelvollisuuden eri tyyppien diskurssit

Tilivelvollisuuden eri tyyppien diskursseja oli keskusteluissa aika ajoin hankala erottaa toisistaan. Kirjoittajilla ei välttämättä ole riittävästi tuntemusta/tietämystä asioista, jotta he voisivat tilivelvollisuutta erotella ja toisaalta sillä ei ole analyysin kannalta suuresti merkitystä, sillä tarkoitus on tarkastella, mitä merkityksiä tilivelvollisuudelle keskusteluissa luodaan. Otsikointi tyyppien mukaan on tehty analyysissä helpottamaan reflektointia aikaisemman tiedon ja empiirisen aineiston välillä.

Ammatillisen tilivelvollisuuden diskurssit

Useissa kirjoituksissa tulee esiin oikeudet, vastuu ja velvollisuus, joilla peräänkuulutetaan ammattimaista otetta luottamustoimen hoitamiseen. Luottamushenkilö saa toimen vastaanottaessaan lukuisan määrän oikeuksia, joita tavallisella kansalaisella ei ole ja se

nähdään ammattimaisena toimintana (Harjula 2017: 38, 40). Keskusteluissa kunnan luottamushenkilöiden ammatillinen tilivelvollisuus nähdään kykynä hoitaa ammattimaisesti kunnan asioita ja luottamushenkilöillä odotetaan olevan tieto muun muassa eri prosessien hallinnasta. Oletuksena on, että he kykenevät tehtävän vastaanottaessaan toimimaan ammattimaisesti kunnan parhaaksi ja käyttämään saamaansa valtaa oikein. Ammattimaisuus -diskurssi näkyy muun muassa siinä, miten pettyneitä kirjoittajat ovat, jos kaikki ei onnistukaan ”oppikirjan mukaan”.

”Alkeellista rekrytointia täällä Lapualla, jos ei ole edelleenkään tällaisia tärkeiden rekrytointien perusasioita opittu VIELÄKÄÄN! Ei voi olla todellista...”

”Jos joltain puuttuu työkokemus on se niiltä seitsemältä valtuutetulta. Viimeinen osoitus oli kolmesataa euroa, josta piti vielä äänestää. Valtuustoonkin pääsee kaikki joilla on joko mukavan henkilön maine tai jotain muuta saavutuksia äänestäjien keskuudessa. Eli ääniä tulee muista ansioista kuin kunnallisten tai yhteisön etujen kehittämisestä.”

Useilla kirjoittajilla on oletuksena tai toiveena, että kunnan luottamushenkilöt ovat lahjakkaita useilla eri osa-alueilla. Taloudessa, sosiaalisissa taidoissa ja ehkä jopa niin sanottuja tavallisia kansalaisia älykkäämpiä, koska heille on enemmän valtaa suotu. Pätevyys usealla eri alalla koetaan merkitykselliseksi ammatillisen tilivelvollisuuden vuoksi. Näen sen yhtenä vahvana esiin nousseena diskurssina, moniosaaja-diskurssina. Ajoittain jopa tulee vaikutelma, että voisi puhua yli-ihminen-diskurssista, sillä niin kovia odotuksia luottamushenkilöiden älyyn ja lahjakkuuteen kohdistuu.

”Tämäkin kuvaa näiden ”luottamus”henkilöiden matemaattisia-, älyllisiä ja etenkin tänä päivänä tarvittavia sosiaalisia taitoja. Taas kerran fiasko kaikilta puolueilta.”

Kirjoittajat odottavat luottamushenkilöiksi valittujen olevan päteviä ja toimivan eettisesti oikein. Myös ammatillisen tilivelvollisuuden toinen puoli eli sisäinen tilivelvollisuus nostetaan keskusteluissa esiin. Osa kirjoittajista puhuttelee kirjoituksissaan suoraan luottamushenkilöitä ja pyrkii vetoamaan heidän omaantuntoon ja tunteisiin. Odotus on, että luottamushenkilöt tiedostaisivat tarkasti, mitä luottamustoimi tuo mukanaan eli

merkityksellistä on luottamushenkilön oma sisäinen arvomaailma, omantunnon-diskurssi. Usein luottamushenkilöiden toiminnan koetaan olevan kunnan maineen mittari ja siitä, mitä toiminnasta muualla ajatellaan, ollaan huolissaan. Kunnan luottamushenkilöillä katsotaan olevan suuri vastuu myös kunnan imagosta ja tämän olevan merkityksellinen osa ammatillisuutta. Tämän vuoksi imago-diskurssi on yksi olennainen osa ammatillisen tilivelvollisuuden diskursseja.

*”Lapuaamme puheenjohtajisto, valtuuston ja hallituksen. Oletteko koskaan mietineet, mitkä ovat teidän oikeudet ja vastuut. Valtuustoon olette päätyneet kun-
nalisvaalin tuloksella. Valtuuston jäsenenä, vaikka olisitte puheenjohtajistossa,
teillä on jokaisella yksi ääni. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni rat-
kaisee, vaalissa arpa. Edustuksellisesti teillä on enemmän velvollisuuksia kuin
valtaa. Te olette ikkuna maailmalle ja siinä ikkunassa on hirvittävä näytelmä.
Mikäs valtaoikeus teidät on oikeuttanut kaikkeen tähän puuhasteluun mitä vii-
mepäivinä on lehdistä saanut lukea? Hävettääkö yhtikäs?”*

*”Hieno valinta jälleen Lapuan ”luottamus”henkilöiltä. Eikö siellä ole taaskaan
osattu kattoa yhtään Lapuan etua ja mainetta.”*

Oikeudellisen ja byrokraattisen tilivelvollisuuden diskurssit

Kirjoittajat toivat keskusteluissa esiin luottamushenkilöiden oikeudellisen tilivelvolli-
suuden useaan kertaan, varsinkin hakuprosessin alussa, kun väistyvän kaupunginjohta-
jan tilanne tuotiin mukaan keskusteluun. Kirjoituksissa muun muassa pohdittiin, kuka
on oikeudellisessa vastuussa asioista. Oikeusvaltioajattelu ja hallinnon lainalaisuus
nousevat kirjoituksissa esiin luoden oikeudelliselle tilivelvollisuudelle merkityksen pe-
rustuen lain noudattamiseen, lain noudattamisen -diskurssi. Ajatus siitä, että valtaa käy-
tetään yli lakien herättää huolta kirjoittajissa, eikä ole heidän mielestään hyväksyttävää
toimintaa luottamusasemassa. Kirjoittajille oikeudellinen tilivelvollisuus merkitsee en-
nen kaikkea lain noudattamista ja kirjoituksissa huomioidaan myös se, että kunnan luot-
tamushenkilöillä on erilainen oikeudellinen vastuu kuin muilla kansalaisilla.

”Hallitus on kaupunginjohtajan esimies ja esimiestehtävät henkilöityvät hallituksen puheenjohtajaan. Valtuuston puheenjohtajisto on hallituksessa vain puheoikeudella. Jos kaupunginjohtaja olisi tehnyt tutkintapyynnön esim. Työpaikka-kiusaamisesta olisi hallituksen puheenjohtaja ollut vastuuhenkilö.”

”Vuokrataan viljelymaat yleisellä kilpailutuksella, eivaiskaan. Ovat meinaan edullisia, mutta rikotaan yhdenvertaisuutta RAJUSTI ja on vielä laitton teko. Kysymys kuka vastaa näistä asioista virkavastuullaan? Vai onko nämä asiat taseen ulkopuolella.”

Valvottavuus ja vastuu sääntöjen noudattamisesta ovat kaksi Koppellin (2005: 96) määrittelemistä viidestä tilivelvollisuuden ulottuvuuksista. Koppellin ajatus valvottavuudesta tarkoittaa kansan tahdon noudattamista, mutta kirjoituksissa luodaan toisenlainen merkitys valvonnalle, ulkopuolisen valvonnan- diskurssi. Hyvin usein kirjoituksissa nimittäin vedotaan ulkopuoliseen valvontaan ja lain tuomaan turvaan, jotta lakia noudatettaisiin. Puhutaan siis myös byrokraattisesta tilivelvollisuudesta. Kirjoittajille ei aina tunnu kuitenkaan olevan selvillä tilivelvollisuuden järjestelmät ja se, kuka valvoo ketä. Toivomuksena on vain useimmiten, että joku ulkopuolinen taho tarttuisi toimeen, koska luottamushenkilöihin ei luoteta ja toiminnan epäillään olevan lainvastaista.

Ajoittain kirjoituksissa tuodaan vahvasti esiin ajatus siitä, että oikeudellinen ja byrokraattinen tilivelvollisuus ei toteudu, sillä vaikka lopputulos saattaisi olla hyvä, ei toiminta ole oikein ja näin ollen tulokseenkaan ei olla tyytyväisiä. Tämän esiin tulleen merkityksen nimesin oikeanlaisen toiminnan -diskurssiksi.

”Kaupunginvaltuuston tulisikin nyt perustaa kuntalain tarkoittama erityinen valiokunta kaupunginhallituksen erottamiseksi ja käynnistää kaupungin johtosäännön ja virkamieslain mukainen kurinpitomenettely vilpillisiä virkamiehiä vastaan kyseessä olevassa asiassa.”

”Kokoomus on aloittanut taas ihmisen nujertamisen. Työsuojeluvaltuutettu herätys!!!”

”Ei Lapualla olisi rakentamissa näitä kustannusarvion valtavia ylityksiä, jos lakia noudatettaisiin. Lapuan laki on voimissaan kun näin saa toimia eikä asiaan puutu tarkastuslautakuntaan.”

Poliittisen tilivelvollisuuden diskurssit

Poliittinen tilivelvollisuus yhdistyy keskusteluissa vahvimmin puolueisiin ja puolueen toimintatapoihin ja arvomaailmaan. Kunnan luottamushenkilöt ovat poliitikkoja, mutta tilivelvollisuuden kannalta parasta olisi, että luottamushenkilöhallinto lähtisi ensisijaisesti kunnan asukkaista, eikä valtakunnallisista puoluelinjauksista. Luottamushenkilön tulee toimia oman arvomaailmansa mukaisesti, mutta myös sitoutua puoluepolitiikkaan. (Heuru 2001: 22.) Sosiaalisen median keskusteluissa korostuu voimakkaasti kritiikki eri puolueiden toimintaa kohtaan. Lapualla suurimpina puolueina kunnan luottamushenkilöstössä ovat edustettuna kokoomus ja keskusta. Erityisesti näiden kahden puolueen toiminta herättää paljon keskustelua.

Poliittinen tilivelvollisuus nähdään keskusteluissa puolueiden välisenä taisteluna ja jopa ”hirmuvaltana”, jolloin yksittäinen luottamushenkilö ei uskalla toimia omien arvojensa mukaisesti. Poliittinen tilivelvollisuus tuntuu saavan erityisen merkityksen nimenomaan puolueiden kautta ja niiden vallasta. Tämä on mielenkiintoinen seikka siihen nähden, että yleisesti ottaen puolueiden merkitys kunnallisessa päätöksenteossa on menettänyt merkitystään ja yhä useamman puolueen listoilla on puolueeseen sitoutumattomia ehdokkaita (Ruostetsaari 2005: 28). Esiin tullut merkitystä poliittiselle tilivelvollisuudelle nimitän puolueiden valta-diskurssiksi, sekä hyvässä että pahassa.

”Kepu yritti vs. johtajaa vakituiseksi, mutta ei onnistunut ja yksi uskalsi vastustaa kepun hirmuvaltaa kun oli lippuäänestys. Hyvä näin.”

”Kyllä taisi käydä ihan toisinpäin, että kokoomus sai nenilleen, koska kokoomus on vetänyt viime vaiheessa Ahti Latvalan ehdokkaakseen.”

Toisaalta esiin nousee toinen poliittisen tilivelvollisuuden merkityksellinen diskurssi eli kansan tahto-diskurssi ja ajatus siitä, että luottamushenkilöt ovat kuunnelleet kansan mielipidettä valintaa tehdessään. Osa kirjoittajista on vahvasti sitä mieltä, että sitä saatiin, mitä haluttiin ja näin ollen luottamushenkilöt ovat toimineet oikein.

”Kyllä valtuutetut tiesivät ketä äänestivät ja millä perusteella. Äänestää voi k a i k k i a hakijoita ha vielä yhtä jälki-ilmoittautunutta, joka tuli toiseksi kuitenkin selvällä äänierolla. Me halusimme johtajaa eikä myötäeläjää.”

Poliittinen tilivelvollisuus pitää sisällään ajatuksen myös laajemmista toimintapolitiikoista ja vastuun tulevaisuudesta. (Pollitt 1999: 149; Mulgan 2000: 560–566; Romzek & Dubnick 1987: 229.) Tulevaisuus-diskurssi on yksi paljon kirjoittajilta huomiota saaneista poliittisen tilivelvollisuuden merkityksistä. Kirjoittajat puhuvat Lapuan tulevaisuudesta, kuntaliitoksista ja siitä, miten esimerkiksi talous kehittyy. Kunnan luottamushenkilöiden ymmärretään ja halutaan olevan vastuussa myös tulevaisuuden sukupolvisista. Toisaalta tulevaisuus -diskurssi näyttäytyy niin, että ainoastaan kunnan luottamushenkilöt ovat vastuullisia tulevaisuuden tapahtumista. Kirjoittajat eivät ainakaan tuosiin, että muun muassa heillä itsellään olisi osaksi vastuu siitä, millainen oman kunnan tulevaisuus tulee olemaan. Tulevaisuus-diskurssissa tuodaan esiin myös ajatus siitä, että vain yhteistyöllä/yhdistymällä muiden kuntien kanssa, voi tulevaisuuden näkymä olla positiivinen, koska oman kunnan luottamushenkilöihin ei luoteta ja yksistään ei pärjätä. Yhteistyön ja yhdistymisen koetaan edesauttavan rapautunutta järjestelmää, jossa valta on vain tietyillä henkilöillä/puolueilla. Muiden kuntien luottamushenkilöiden koetaan olevan parempia, taitavampia ja luotettavampia kuin oman kunnan luottamushenkilöiden. Mieleen tulee vanha sanonta, että ruoho on vihreämpää aidan toisella puolella.

”Toivottavasti se valoisa tulevaisuus ja yhteistyö poikii pian kuntaliitoksen Seinäjokeen. Lapua on tipahtanut niin pahasti Seinäjoen kelkasta, että oikein hirtittää.”

”Nyt saa Lapuan liittää Seinäjokeen. Loppuu tämä piiri pieni junttipyörän pyörittäminen. Pienillä egoilla varustellut henkilöt käyttää ns valtaansa pönkittääkseen egoaan ajattelematta oikeasti Lapuan etua. Hiekkalaatikko on istunut tiukasti persuuksiin.”

”Haluaakos lapua selvitäkkään tulevista haasteista, käyrien suunta on saatava hallintaan ja tulevissa muutostiloissa - selvitä niistä.”

6.2. Tilivelvollisuuden toteutuminen ja toteutumisen arvioinnin diskurssit

Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuutta voidaan arvioida monella eri tavalla. Sosiaalisen median keskusteluissa tuotiin esiin NPM:in näkemys tuottavuudesta ja tilivelvollisuuden taloudellisesta puolesta. Jotkut kirjoittajista olivat tehneet jopa tarkkoja laskelmia, mitä eri päätökset tulevat rahassa kunnalle maksamaan. Tuottavuus- ja talous- diskurssit tulivat vahvasti esiin muun muassa keskusteluissa, joissa aiheena oli neuvottelut tulevan kaupunginjohtajan palkasta ja yleisesti huoli kaupungin taloudellisesta tilanteesta ja tulevaisuudesta. Keskusteluissa tuodaan mukaan myös käsitteet ulkoistaminen, yksityistäminen, jotka liittyvät läheisesti NPM:n ajatukseen julkisen ja yksityisen lähentämisestä.

”10.000 e kuukausipalkka ja lisäksi sos.kulut ja kulkemiskorvaukset. Tekee 200.00 e vuodessa kuluja. 2 miljoonaa euroa kymmenessä vuodessa. Kallis homma pitää ulkoistaa tai jakaa. Vai yksityistää kuten kokoomus kaiken tahtoo.”

”Ilkan mukaan palkkapyyntö on ollut ensin 12 000€, sitten 10 000€ ja nyt jotain yhdeksäll alkavaa. Eikö nykyinen 9300€ palkka riitä? Älkää nyt päättäjät moi- seen suostuko!”

NPM:n ajatus tilivelvollisuuden toteutumisen arvioinnista on, että toteutumisesta kertoo nimenomaan tulos, ei niinkään se miten siihen on päästy (Lægraid 2014: 325–326). Joillekin kirjoittajista nimenomaan ainoastaan päätöksentekoprosessin lopputulos on merkitsee, että tilivelvollisuus on toteutunut. Lopputulos-diskurssin lisäksi osa kirjoittajista taas yhdistää sekä tulosaajattelua että huomioi/arvioi koko prosessia. Prosessi ja sen tulos-diskurssissa tilivelvollisena ei pidetä ainoastaan nykyisiä kunnan luottamushenkilöitä vaan vastuun nähdään olevan aiemmilla kausilla vaikuttaneilla luottamushenkilöillä samoin kuin tulevilla. Tilivelvollisuuden toteutumista arvioidaan kuitenkin nimenomaan kunnan luottamushenkilöiden suoriutumisen perusteella, eikä huomioon oteta lainkaan kansalaisten osuutta tilivelvollisuuden toteutumisessa, kuten muun muassa Schillemans (2016: 1400–1420) ja Ruostetsaari (2005: 54) asiasta esittävät. Kirjoittajat eivät näe kansalaisia aktiivisina toimijoita päätöksenteossa vaan ainoastaan sivustaseuraajan roo-

lissa. Kirjoittajat eivät tuo lainkaan esiin, että heidän pitäisi aktivoitua ja hakea yhteyttä luottamushenkilöiden kanssa, jotta he voisivat tehdä mahdollisimman hyviä päätöksiä.

”Olipas taas ala-arvoinen yritys joltain valtuutetulta viime metreillä hämmentää valintaa. Palkan sopii kaupunginhallitus eikä neuvotteluissa esillä olleita ja tyrmättyjä summia aleta nyt kaupunginvaltuuston kokouksessa aleta levittelemään. Lopputulos eli johtajasopimus aikanaan kyllä tulee tiedoksi.”

*”Viemäri roope puhui Lapuan konkurssista 01.01.2022 on kyllä totta mutta sitä ei ole kuitenkaan aikaansaanut tuleva johtaja vaan kaikki edeltäjät. Johtajat, valtuutetut, viranhaltija ja kyseinen viemäri roope. Ratkaisuun on pyritty kinas-
telemalla eri asioista ja verottu aina remokratiaan ja unohdettu LASKUKONE
joka olisi antanut ratkaisun ja oikean vastauksen. Me aina vetoamme miten kor-
kea koulutus antaa sen oikean vastauksen miltei aina, onko se nyt ihan niinkää.”*

Sosiaalisen median keskusteluissa kirjoittajat eivät tunnista tarvetta olla mukana päätök-
sentekoprosesseissa, mutta äänestämisen koetaan merkitykselliseksi keinoksi vaikuttaa
oman kunnan asioihin. Äänestämisen on ainut mahdollisuus vaikuttaa-diskurssi saa
merkityksen nimenomaan keinona rankaista huonosti suoriutuneita luottamushenkilöitä
ei niinkään palkitsemiskeinona. Vaalilupauksia tai niiden toteutumista kirjoittajat eivät
keskusteluissaan tuo esiin, ainoastaan suoriutumisen kunnan asioiden hoidossa. (Gail-
mard 2014: 93; Salminen 2016:10–11.) Äänestämisestä keskustellessa kirjoittajat ylty-
vät hyvinkin painokkaasti syylistämään, jos joku kirjoittaja kertoo, että ei äänestä. Ää-
nestämisen nähdään olevana ainut vaikuttamisen keino ja suurimman osan mielestä se
on velvollisuus, josta ei voi ”luistella”. Monen kirjoittajan mielestä sillä, joka ei äänestä,
ei ole oikeutta asioista valittaakaan. Äänestämisen antaa oikeuden valittaa -diskurssi on
melko yleinen ajatus kirjoittajilla, jotka näkevät äänestämisen kansalaisvelvollisuutena.

*”Jos ei ole edes yrittänyt vaikuttaa äänestämällä, kertoo sekin jotain. Mutta
jokainen tyylillään.”*

”En oo ittekään aina äänestänyt, mutta kyllä se on se jolla voi vaikuttaa.”

Kirjoittajat näkevät äänestämisen keinoksi luoda parempi tulevaisuus ja vaihtaa huo-
noksi koetut luottamushenkilöt uusiin. Osa kirjoittajista kuitenkin toteaa, että samat

henkilöt tulevat uudelleen valituksi ja se on nimenomaan kuntalaisten, äänestäjien, häpeä. Äänestäminen ei muuta mitään-diskurssi on aika monen kirjoittajan ajatus vaikutamisesta. Osaa myös huolestuttaa, mitä muissa kunnissa tällaisesta ”typeryydestä” ajatellaan.

”Ei kenellekään jää tämän jälkeen epäselväksi, kuka valehtelee!!!! Koettakaa nyt lapualaiset ryhdistäytyä seuraavissa vaaleissa ja heittäkää nämä paskat roskakoriin !”

”Lapuan kaupunginvaltuuston ja myös lapualaisten äänestäjien tulisi ymmärtää, että he eivät voi valita samoja satraappeja vuodesta vuoteen, jos halutaan rehellisyyttä ja oikeudenmukaisuutta ja hyviä päätöksiä lapualaiseen päätöksentekoon. Nykyinen päätöksentekokulttuuri on täysin mätä ja vilpillinen Lapualla.”

”Jokunen vuosi sitten valtuusto erotti kaupunginhallituksen ja valitsi viisi minuuttia myöhemmin prikulleen samat henkilöt ”uuteen” kaupunginhallitukseen. Tuolloin koko Suomi ja Lapuan kuolleet koiratkin nauroivat Lapualle.”

Äänestämisestä keskustellessa kirjoittajien kesken lietsotaan me-henkeä, mikä on tietysti positiivinen ja yhteisöllisyyttä luova asia. Toisaalta se se luo myös vastakkainasettelun luottamushenkilöiden ja muiden kuntalaisten välille. Tilivelvollisuuden toteuttamisessa nousee esiin me ja he -diskurssi, mikä ei välttämättä ole omiaan edistämään Ruostetsaaren (2005:54) mainitsemaa lähentymistä ja vuorovaikutusta poliittisten toimijoiden ja kuntalaisten välillä tai madaltamaan kynnystä vaikuttamiseen.

”Pian on kuntavaalien ajankohta. Koitetaan äänestää meille parhaat päättäjät :)”

”Jos asuisin taas Lapualla, keräisin porukkaa jotka yksimielisesti äänestävät uusia naamoja valtuustoon.”

6.3. Tilivelvollisuuden paradoksaalisuuden diskurssit

Sosiaalisen median keskustelut valikoituivat mukaan sen perusteella, että ne liittyvät kaupunginjohtajan valintaan. Uskon tämän vaikuttaneen siihen, että Bovensin (2005: 186–188) luoma käsite ”*The problem of many eyes*”, ei juurikaan noussut esiin keskusteluissa. Luonnollisesti tilivelvollisuuden monimuotoisuus tulee kirjoituksissa esiin ja sitä on käsitelty jo edeltävissä kappaleissa.

Toinen Bovensin (2005: 189–192) tilivelvollisuuden paradoksaalisuutta esiin tuova käsite on Dennis Thompsonin luoma ”*The problem of many hands*”. Ajatuksena siinä on yksinkertaisuudessaan, että suuri joukko ihmisiä osallistuu päätöksentekoon, mutta tuomiolle/palkituksi valikoituu se henkilö, joka päätöksen tuo julkisuuteen. Pienessä kaupungissa, kuten Lapua, on ymmärrettävää, että kunnan luottamushenkilöt ovat tunnettuja ja tiedettyjä, varsinkin jo pitkään toiminnassa mukana olleet. Ruostetsaari (2005: 35–36) toi esiin erityisesti pienten paikkakuntien ”ongelman”, jossa luottamustehtävät kasautuvat siinä määrin samoille henkilöille, että muun muassa kunnallisjärjestö ja valtuustoryhmä eivät ole tosiasiasa institutionaalisesti erillisiä. Tämä johtaa helposti henkilöitymiseen, jos/kun julkisuudessa esiintyy vain harvalukuinen joukko ihmisiä. Henkilöityminen kaupungin päätösenteossa nousi vahvasti esiin sosiaalisen median keskusteluissa. Henkilöityminen-diskurssi sai keskusteluissa piirteitä myös Petersin (2006: 303–304) käsityksestä vastuullisuudesta osana tilivelvollisuuden järjestelmiä ja ajatukseen tilivelvollisuudesta *per se*. Se vaatii, että organisaatioiden lisäksi myös organisaation yksittäinen osa tai yksittäinen henkilö voi olla tilivelvollinen teoistaan. Kirjoittajien mielestä muutama henkilö olivat aina tai usein syyllisiä huonoihin päätöksiin.

”AINA kuuluu mainita mukana myös ylimmäinen sopankeittäjä Pöntinen. Ilman häntä ei Lapualla menisi niin pahoin hellalle.”

”Tikku ja Takku taas sotkemassa asioita!”

”Pöntinen ja Lahdensuo pois niin alkaa asiat sujua.”

Yksittäisen henkilön tilivelvollisuus tai pelko rangaistuksesta voi aiheuttaa sen, että päätöksiä ei uskalleta tehdä lainkaan. Epäilyksellä tällaisesta pelosta tuli esiin osalla kirjoittajista, kun kaupunginjohtajan valinta lykkääntyi seuraavalle kaudelle ja ensimmäisen valinnan mennessä epäonnistui pieleen, kun valittu oli antanut väärää informaatiota valitsijoille. Pelko rangaistuksesta-diskurssi tai pelko epäonnistumisesta-diskurssi saa eräänlaisen ivallisen kaiun, kun odotetaan päätöksiä, mutta samalla tulee vaikutelma, että odotetaan uutta epäonnistumista.

”Nyt meni pupu pöksyyn, eikä uskalleta enää päättää mitään.”

”Päätöstä vaan lykätään ja lykätään. Ei kai se siitä kummene vai eikö enää tohorita?”

Epäonnistumisen odottaminen tuntuu olevan kirjoittajilla yksi merkityksellinen tilivelvollisuuden paradokseista, joka kulminoituu skandaalinpolitiikkaan. Vaikka epäonnistuminen on käsitelty julkisesti, ei asioiden jatkossa odoteta menevän yhtään paremmin vaan odotetaan jatkossakin kaiken menevän pieleen. Onnistuminen ei tunnu olevan vaihtoehto vaan vain ja ainoastaan toistuva epäonnistumisen-diskurssi. Tällä jatkuvalla epäonnistumisella koetaan jopa olevan vaikutusta Lapuan vetovoimaan kaupunkina ja työnantajana.

”Liitosanomus Seinäjokeen mitä pikimmin, koska mikään, ei yhtään mikään asia hoidu ilman katastrofia!”

”Lapualla on on epäonnistuttu jo kolmesti täydellisesti kaupunginjohtajan valinnassa. Ei kukaan ”täyspäinen” tule Lapualle kaupunginjohtajaksi. Kuka tänne hakee, sillä täytyy ”isoveivi” heittää pahasti.”

Pieni osa kirjoittajista näkee epäonnistumisen jälkeen mahdollisuuden korjata virheitä. Ajatus siitä, että jotain on tehty väärin ja jatkossa asia pyritään tekemään koetaan mahdolliseksi. Keskusteluissa kuitenkin odotetaan, että luottamushenkilöt myöntäisivät tehneensä väärin ja sitten he voisivat korjata asian. Se, olisiko syyllisyyden tunnustamisesta apua tai millaista apua siitä olisi jää epäselväksi. Esiin nousee toivomus karharsiksesta-diskurssi ikään kuin vastapainona toistuvan epäonnistumisen-diskurssille.

”PÖNTINEN maksatti edelliselle kaupunginjohtajalle palkkaa reilun vuoden kotisohvalle. Hurskastelua puhua nyt palkoista.”

”Näin tapahtui. Siltikään se ei oikeuta rahojen tuhlaamista tulevaisuudessa.”

”Kuulittako kun taas radiossa kierreltiin ja kaarreltiin? Myöntäisivät vaan suoraan että on tullu mokattua.”

Julkisuus luo oman lisänsä henkilöitymisen diskurssiin. Keskusteluissa osalla kirjoittajista on käsitys, että kaikki luottamushenkilöiden asiat ovat julkisia. Rajanveto yksityisyyden ja julkisuuden välille näyttää olevan hankalaa ja ajoittain näyttää, että jotkin kirjoitukset saattaisivat täyttää kunnianloukkauksen määritelmän. Kaikki on julkista-diskurssi näyttäytyy kirjoituksissa muun muassa luottamushenkilöiden yksityiselämän ja parisuhde asioiden ruotimisena. Lisäksi henkilöityminen näkyy erilaisena nimittelynä ja ”lempiniminä”. Yllättävää on, että suurin osa keskusteluihin osallistuvista tuntuvat tietävän, ketä näillä ”lempinimillä” tarkoitetaan. Nimittely-diskurssi näyttäytyy keinona liittää henkilöt tiettyihin asioihin ja päätöksiin ja vaatia heitä vastuuseen niistä.

”Eiköhän tuo viemäri roope ole jo tarpeeksi saanut pahaa aikaan ja olisi jo jonkun muun päästä ohjaksiin.”

”Kenenkäs kanssa se yksi naisehdokas seurustelee? Kuulin, että olisi varattu mies.”

”Miksei sitä Latvalaa valittu? Vaikka onhan se hyvä, että nainen valitaan, voi saada paljon aikaan Lapualla eikä ISÄ AURINKOINEN Kim Jong-un pääse Haapakoskelta määräämään.”

Aika ajoin keskusteluissa luottamushenkilöiden toimintaa kritisoiville ehdotetaan, että kannattaisi lähteä itse ehdolle, jotta pääsisi vaikuttamaan asioihin ja tekemään päätökset nykyisiä henkilöitä paremmin. Yhtä usein keskusteluissa tuodaan esiin, että yksin ei pysty vaikuttamaan ja toiminta on niin vääristynyt, että demokratiasta ei ole enää tietoaakaan. Tässä demokratian mureneminen-diskurssi liittyy varmasti osin yleiseen politiikan sosiaalisen statuksen ja arvostuksen heikentymiseen, mikä karkottaa jäseniä poliittisesta toiminnasta. Lisäksi median ruokkima kuva politiikasta likaisena pelinä ja jatkuva skandaaliryöpytys voi aiheuttaa suoranaista väsymystä, niin että luottamus poli-

tiikkaan ja demokratiaan murenee. (Kantola & Vesa 2011: 64; Ruostetsaari 2005: 27–28). Toisaalta sosiaalisen median keskustelujen kaltainen keskustelu tekee aivan samaa. Keskusteluissa vihjaillaan demokratian puutteesta ja likaisesta pelistä, mutta keskustelijat harrastavat aivan omanlaista ”peliä” keskusteluissaan. Luottamustoimintaan lähtemisen kynnys kasvaa kyllä kovasti keskustelujen myötä, sillä monikaan ei halua itsestään tulevaisuudessa itsestään samankaltaisia keskusteluja lukea. Tämä esiin tulleen diskurssin nimesin kansan likainen peli-diskurssiksi.

”Entäpä jos asettuisit itse ehdolle? Uskon että mahdollisuuksia olisi, sillä lapualle kaivataan kipeästi uusia tuulia.”

”Ei oo mun hommaa. Ylitalon Teppo sanoi leheres aika osuvasti :) Liian kiarua touhua”

”...kunnes totuus paljastuu...”

7. TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimukselle oli asetettu kaksi tutkimuskysymystä: Millaisia diskursseja kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuudelle ja sen toteutumiselle luodaan sosiaalisen median keskusteluissa? Millaisia diskursseja tilivelvollisuuden paradoksaalisuudelle nousee esiin sosiaalisen median keskusteluissa?

7.1. Analyysin tulokset

Kautta linjan keskusteluissa nousi esiin sanat uskottavuus, arvostus, luottamus ja avoimuus. Nämä muodostuivat ulottuvuudeksi, jonka keskustelijat kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuudelle loivat. Avoimuus löytyy myös Koppellin (2005: 96) viiden ulottuvuuden joukosta. Muita hänen määrittelemiä ulottuvuuksia ei niin selkeästi tullut esiin, mutta tarkastellessa, millaisia diskursseja nousee esiin eri tilivelvollisuuden tyyppien kohdalla, huomaa loppujen neljänkin sieltä helposti löytyvän. Keskusteluista esiin nousseilla ulottuvuuksilla luodaan lisäarvoa teoriassa esitetyille ulottuvuuksille.

Ammatillinen tilivelvollisuus tulee esiin tilanteessa, jossa julkiset toimijat luottavat asiantuntevien toimijoiden löytävän ratkaisun monimutkaisiin ongelmiin (Romzeck & Dubnick 1987: 229). Kunnan luottamushenkilöt toimivat vapaaehtoisesti, eikä heillä ole tehtävään niin kutsuttua koulutusta, mitä yleisesti ammattilaisilta omaan tehtäväänsä odotetaan. Luottamushenkilöt saavat kuitenkin toimen vastaanottaessaan lukuisan määrän oikeuksia, joita tavallisella kansalaisella ei ole. Oikeuksia seuraa kuitenkin aina velvollisuudet ja ensisijaisesti luottamushenkilöllä onkin velvollisuus hoitaa nämä. (Harjula 2017: 38, 40.)

Keskusteluissa kunnan luottamushenkilöiden ammatilliselle tilivelvollisuudelle esiin nousevissa diskursseissa korostui selkeästi se, että vaikka kunnan luottamushenkilöt toimivat vapaaehtoisesti, heidän odotetaan olevan ammattilaisia. Ammatilliseen tilivelvollisuuteen vahvasti liittyvät käsitteet kuten oikeudet, vastuu ja velvollisuus nostettiin

usein esiin. Ammattimaisuuden odotettiin näkyvän esimerkiksi kykynä hoitaa kaupunginjohtajan rekrytointi ”oppikirjan” mukaan. Keskustelijat myös ilmaisivat voimakkaasti pettymyksensä, jos koettiin, että nämä ammattimaisuuden odotukset petettiin.

Moniosaaja-diskurssi nousi keskusteluista esiin yhtenä ammatillisen tilivelvollisuuden diskurssina. Kunnan luottamushenkilöiden odotetaan olevan ammattilaisia kaikilla aloilla, joita heidän toimensa koskevat, kuten taloudessa. Ajoittain keskusteluissa esiin nousseet odotukset luottamushenkilöiden lahjakkuudesta ja ammatillisuudesta tuntuivat jopa yli-inhimillisiltä. Yli-ihminen-diskurssiin kuului myös se, että epäonnistumisia ei sallita lainkaan. Luottamushenkilöiden odotetaan toimi vastaanottaessaan saavan muuta kansaa laajempien oikeuksien lisäksi korkeampi älykkyys sekä paremmat matemaattiset- ja sosiaaliset kyvyt.

Ammatilliseen tilivelvollisuuteen liittyy vahvasti myös sisäinen tilivelvollisuus. Se merkitsee, että päätöksiä tehdessä luottamushenkilö joutuu käyttämään sisäisiä standardejaan. Rangaistuksen ja tilivelvollisuuden lähteenä on luottamushenkilön oma sisäinen tunne, omatunto. (Mulgan 2000: 560.) Tähän sisäiseen tunteeseen vedottiin useassa keskustelussa ja toivottiin luottamushenkilöiden toimivan eettisesti oikein. Useissa kirjoituksissa luottamushenkilöitä muun muassa puhuteltiin suoraan ja vedottiin heidän omaantuntoon ja arvoihin. Omatunto-diskurssi muodostui merkittäväksi osaksi kunnan luottamushenkilöiden ammatillista tilivelvollisuutta.

Mielenkiintoisena lisänä, joka ei teoriasta noussut esiin, tuli keskusteluissa vahvasti esiin se, miten ammatillisen tilivelvollisuuden yksi merkitys on imagon vaaliminen. Kunnan imagon ja vetovoiman ajateltiin olevan suoraan riippuvainen siitä, miten ammattimaisesti luottamushenkilöt tehtävänsä hoitavat.

Kunnan luottamushenkilöiden oikeudellinen tilivelvollisuus nousee vahvasti Kuntalaista ja suomalaiseen demokraattiseen oikeusvaltioajatteluun liittyy vahvasti ajatus hallinnon lainalaisuudesta. Tämä merkitsee, että julkisen vallan käyttö rajat ylittäen ja vastoin la-

kia on kiellettyä. (Rautiainen 2015: 34–35.) Oikeudellinen tilivelvollisuus sai keskusteluissa merkityksen luonnollisesti juuri tämän ajatuksen kautta. Lain noudattamisen-diskurssi nousi selkeästi esiin ja sitä pidettiin hyvin tärkeänä asiana luottamushenkilöiden toiminnassa.

Oikeudellinen ja byrokraattinen tilivelvollisuus ovat lähellä toisiaan. Byrokraattisen tilivelvollisuuden erottaa oikeudellisesta tilivelvollisuudesta kuitenkin muun muassa se, että siinä tilivelvollisuus ulottuu myös laatuun. Tämä merkitsee, että luottamushenkilön tilivelvollisuutta voidaan tulosten lisäksi arvioida hänen toimintatapojensa mukaan. (Koskinen & Kulla 2001: 150–151.) Oikeanlaisen toiminnan-diskurssi nousi esiin keskusteluissa useaan kertaan, kun keskustelijat pohtivat ja kyseenalaistivat luottamushenkilöiden toimintaa. Tuloksia ei välttämättä mainittu lainkaan tai pohdittu, mitä ne tulevaisuudessa merkitsevät. Tärkeää oli vain se, että toiminta olisi eettistä ja lainmukaista.

Ulkopuolisen valvonnan-diskurssi loi keskusteluissa merkitystä byrokraattiselle tilivelvollisuudelle. Valvottavuus ja asioiden julkisuus on byrokraattisen tilivelvollisuuden ominaisuus. Luottamushenkilöiden toiminnan tulisi lain lisäksi perustua legitimizeettiin. (Salminen & Lehto 2012: 150.) Kirjoittajat toivat usein halunsa ulkopuolisen valvonnan tarpeesta ja jopa suoranaisesti pyysivät jotakuta puuttumaan toimintaa. Luottamushenkilöiden toiminnan kyseenalaistaminen tuli selkeästi esiin ja oletuksena tuntui aika ajoin olevan, että toimitaan täysin laittomasti, oman lain mukaan.

Poliittinen tilivelvollisuus on nimenomaan julkisten toimijoiden ominaisuus ja sen vuoksi se korostuu kunnan luottamushenkilöiden kohdalla. Poliittisen tilivelvollisuuden tärkeä ominaisuus on responsiivisuus oli tilivelvollisuutta vaativa foorumi sitten mikä tahansa. (Pollitt 1999: 149; Mulgan 2000: 560–566; Romzek & Dubnick 1987: 229.) Tämä responsiivisuus ei juurikaan saanut sosiaalisen median keskusteluissa merkitystä. Ajoittain joku keskustelijoista saattoi todeta, että kansa sai mitä halusi. Kansan tahto-diskurssi näyttäytyi lähes ainoana viitteenä reponsiivisuuteen.

Kunnan luottamushenkilöiden poliittinen tilivelvollisuus ulottuu äänestäjistä aina tuleviin sukupolviin ja edustamansa puolueen politiikkaan. Kaiken taustalla on käsitys laajemmista toimintapolitiikoista ja niiden arvoista. Kunnan luottamushenkilöiden on katsottava tulevaisuuteen ja tulevaisuus olikin yksi keskusteluissa esiin noussut merkitys poliittiselle tilivelvollisuudelle. Tulevaisuus-diskurssi tuotiin keskusteluun nimenomaan, kun pohdittiin kunnan tulevaisuuden näkymiä. Keskusteluissa puhuttiin muun muassa kuntaliitoksista ja siitä, miten kunnan talous kehittyy. Laajemmat toimintapolitiikat ja vastuu kunnan tulevasta sukupolvista koettiin tärkeäksi. Tulevaisuus-diskurssissa vastuu säilytettiin kuitenkin nimenomaan kunnan luottamushenkilöille, eikä lainkaan spekuloitu sitä, miten tavalliset kuntalaiset ovat vastuussa. Oman kunnan luottamushenkilöiden koettiin myös olevan kyvyttömiä ottamaan vastuuta ja muiden kuntien luottamushenkilöiden uskottiin hoitavan asiat paremmin. Tulevaisuuden näkymien ajateltiin olevan paremmat, jos luottamushenkilöt joutuisivat/saisivat toimia lähikuntien luottamushenkilöiden kanssa yhteistyössä.

Keskusteluissa poliittinen tilivelvollisuus sai suurimman merkityksen nimenomaan puolueiden merkityksen kautta, mikä on ristiriidassa muun muassa Ruostetsaaren (2005: 40) näkemyksen kanssa, jonka mukaan puolueiden merkitys luottamustehtävissä on menettänyt merkitystään ja yhä useammin puolueen jäseneksi liitytään vasta vaalien jälkeen, jos silloinkaan. Puolueiden valta-diskurssi nousi esiin sekä hyvässä että pahassa. Keskusteluissa tuotiin esiin varsinkin kahden suurimman puolueen valta suhteessa muihin puolueisiin sekä yksittäisiin henkilöihin ja ajoittain se koettiin jopa jonkinlaiseksi ”hirmuvallaksi”. Tämä näyttäytyi muun muassa ajatuksena, että yksittäinen luottamushenkilö ei uskalla avoimesti olla puolueen muiden jäsenten kanssa eri mieltä.

Taulukossa 2. on koottuna edellä käsitelty sosiaalisen median keskusteluissa esiin nousseet diskurssit. Diskurssit on jaoteltu sen mukaan, mihin tilivelvollisuuden tyyppiin ne liittyvät ja lisäksi on esitelty tilivelvollisuuden ulottuvuudelle esiin tullut diskurssi. Keskustelussa esiin nousseet tilivelvollisuuden eri tyyppien diskurssit noudattelivat monilta osin samoja ajatusmalleja kuin mitä teoriassa on esitetty. Suurimpana poikkeukse-

na erottui puolueiden merkitys. Puolueiden merkitys luottamushenkilöiden tilivelvollisuutta määrittävänä tekijänä korostui selkeästi, vaikka teoriassa sen todettiin vuosien aikana vähentyneen huomattavasti. Responsiivisuus, joka on merkityksellinen elementti tilivelvollisuudessa taas sai keskusteluissa hyvin pienen roolin. Imago-diskurssi nousi esiin mielenkiintoisena lisänä ja vahvana ammatillisen tilivelvollisuuden osana, jonka avulla kunnan tulevaisuus ja vetovoimaisuus saadaan paremmaksi. Imago-diskurssi koetaan osaksi luottamushenkilön ammatillista tilivelvollisuutta, joka muutoinkin saa laajan merkityksen keskusteluissa. Luottamushenkilöiden odotetaan olevan ammattilaisia monella eri saralla ja ajoittain jopa yli-ihmisiä vain, koska ovat vastaanottaneet luottamustoimen.

Taulukko 2. Tilivelvollisuuden diskurssit.

Tilivelvollisuus teoriassa	Tilivelvollisuuden diskurssit sosiaalisen median keskusteluissa
Tilivelvollisuuden ulottuvuudet Koppellin (2005: 96) mukaan: Avoimuus, toiminnan seuraukset, valvottavuus, vastuu sääntöjen noudattamisesta ja responsiivisuus.	Uskottavuus, arvostus-, luottamus- ja avoimuus -diskurssi
Ammatillinen tilivelvollisuus	Ammattimaisuus-diskurssi Moniosaaja-diskurssi Yli-ihminen-diskurssi Imago-diskurssi
Oikeudellinen tilivelvollisuus	Lain noudattamisen-diskurssi Oikeanlaisen toiminnan-diskurssi
Byrokraattinen tilivelvollisuus	Ulkopuolisen valvonnan-diskurssi
Poliittinen tilivelvollisuus	Puolueiden valta-diskurssi Kansan tahto-diskurssi Tulevaisuus-diskurssi

Ensimmäinen tutkimuskysymys piti sisällään myös luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden toteutumisen ja sen arvioinnin.

Jos kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden toteutumista ja sen arvioimista tarkastellaan päämies-agenttiteorian näkökulmasta, ovat luottamushenkilöt agentteja, joille kansalaiset ovat luovuttaneet vallan heitä äänestäessään (Gailmard 2000: 93). Tämä näkökulma tuli esiin keskusteluissa äänestämisen-diskurssin valossa. Selkeinä eivät aina näyttäytyneet ne odotukset, joita näille agenteille luotiin, vaan vaikutti siltä, että agentit saavat resurssien käytön suhteen melko vapaat kädet ja vasta toiminnan jälkeen arvostellaan suoriutuminen. Äänestämisen sai keskusteluissa useita eri merkityksiä. Osalle se on kansalaisvelvollisuus, joka suoritetaan, koska pitää ja vain äänestämällä voi lunastaa oikeuden valittaa luottamushenkilöiden toiminnasta. Osa keskustelijoista oikeasti kokee, että äänestämällä voi vaikuttaa ja, että se on ainut mahdollisuus vaikuttaa kunnan luottamushenkilöiden toimintaan, vaikka julkista keskustelua seuraamalla saakin sen käsityksen, että vaikuttamismahdollisuudet äänestämisen kautta ovat olemattomat (Kunnallisanalan kehittämissäätiö 2018: 42–45).

Positiivisena merkityksenä äänestämiselle nousi kansalaisten välinen me-henki, joka on lähtökohtaisesti hyvä asia, mutta toisaalta se samalla asettaa luottamushenkilöt vastapuolelle suhteessa äänestäjiin. Tämä ei ole lainkaan hyvä asia responsiivisuuden kannalta, joka on yksi Koppellin (2005: 96) viidestä tilivelvollisuuden ulottuvuudesta. Myös Ruostetsaari (2005: 54) peräänkuuluttaa vuorovaikutusta kansalaisten ja luottamushenkilöiden välillä, jotta poliittista toimintaa saataisiin elvytettyä.

Äänestämisen lisäksi keskusteluissa ei noussut lainkaan esiin merkitystä kansalaisten osallisuudelle luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden toteutumisessa. Schillemansin (2005: 1400–1420) mukaan kansalaisten tulisi antaa luottamushenkilöille kaikki mahdollinen tieto, jotta päätöksenteko onnistuu. Keskusteluissa näkökulma ei tullut lainkaan esiin vaan tuloksesta koettiin olevan vastuussa ainoastaan luottamushenkilöiden.

NPM:n näkemys tilivelvollisuuden toteutumisesta ja sen arvioinnista tuli esiin keskusteluissa erityisesti, kun aiheena oli kunnan talous ja talouden tulevaisuus. Osalla kirjoittajista oli hyvinkin tarkkoja näkemyksiä siitä, mitä mikäkin päätös tulee maksamaan. NPM:lle tyypillisiä merkityksiä nostettiin esiin myös puhuttaessa ulkoistamisesta sekä yksityisten ja julkisten toimijoiden lähentymisestä. NPM:n näkemys on, että vain tulos ratkaisee suoriutumisen, ei prosessi. Toisaalta se pyrkii erottamaan politiikan ja hallinnon implementaatiosta, jolloin ajatus olisi, että kunnan luottamushenkilöt, eivät ole vastuullisia esimerkiksi kunnan taloudesta vaan viranhaltijat. (Læegraid 2014: 325–327.)

Taulukossa 3. kootaan yhteen edellä käsitellyt keskusteluissa esiin nousseet diskurssit tilivelvollisuuden toteutumiselle ja sen arvioinnille.

Taulukko 3. Tilivelvollisuuden toteutumisen ja sen arvioinnin diskurssit.

Tilivelvollisuuden toteutuminen ja sen arviointi teoriassa	Tilivelvollisuuden toteutumisen ja sen arvioimisen diskurssit sosiaalisen median keskusteluissa
Kansalaisten tulee antaa päätöksentekijöille kaikki mahdollinen tieto, jotta päätöksenteko onnistuu (Schillemans 2005: 1400-1420).	???
Lopputulos ratkaisee, ei prosessi. (NPM ja Schillemans 2005: 1400–1420)	Lopputulos-diskurssi Prosessi ja sen tulos-diskurssi
Äänestäminen on keino rangaista huonosti suoriutuneita ja palkita hyvin suoriutuneita luottamushenkilöitä	Äänestäminen on ainut mahdollisuus vaikuttaa- diskurssi Äänestäminen antaa oikeuden valittaa- diskurssi Äänestäminen ei muuta mitään- diskurssi Me-diskurssi
Vuorovaikutus poliitikkojen ja kuntalaisten välillä, matala kynnys vaikuttamiseen edesauttaa tilivelvollisuuden toteutumista	Me ja he -diskurssi

Toinen tutkimuskysymys kuului: Millaisia diskursseja tilivelvollisuuden paradoksaalisuudelle nousee esiin sosiaalisen median keskusteluissa?

Julkisten toimijoiden tilivelvollisuuden monimuotoisuus tulee hyvin esille Bovensin (2005: 186–188) luomassa käsitteessä ”The problem of many eyes”. Tämä merkitsee yksinkertaisesti ongelmaa, jossa toimijat joutuvat miettimään, kenelle he ovat tilivelvollisia ja, millä kriteereillä heidän toimintaansa arvioidaan. Sosiaalisen median keskusteluissa tämä käsite ja tilivelvollisuuden monimuotoisuus tuli esiin eri merkityksin, joita tilivelvollisuuden eri tyypeille luotiin, mutta toisaalta keskusteluissa ei tuotu lainkaan esiin, että tämä paradoksaalisuutta luova käsite tiedostettaisiin tai hyväksyttäisiin.

Henkilöityminen-diskurssi nousi keskusteluissa vahvana merkityksen luoja tilivelvollisuuden paradoksaalisuudelle. Tätä kuvaa myös Bovensin (2005: 189–192) esittelemä Dennis Thompsonin luoma käsite ”The problem of many hands”. Käsitteessä on kysymys siitä, miten ennen varsinaista implementointia päätöksiä tekee tai suunnittelee suuri joukko toimijoita. Kun päätös toteutetaan ja se ei olekaan toimiva, herää kysymys: Ketä syytetään tai rangaistaan huonosta päätöksestä? Usein syntipukiksi joutuu se, joka päätöksen on tuonut julkisuuteen. Henkilöitymistä edesauttaa nykypäivänä tapahtuva puolueaktiivien määrän supistuminen, jonka myötä luottamustehtävät kasautuvat siinä määrin samoille henkilöille, että luottamushenkilötkin toimivat yhä useammassa roolissa (Ruostetsaari 2005: 35–36). Keskusteluissa henkilöityminen-diskurssi nousi esiin juuri näistä lähtökohdista. Samat henkilöt toimivat myös useita kausia kunnan luottamushenkilönä ja näkyvän roolin vuoksi heitä pidetään tilivelvollisina päätöksistä, vaikka he ainoastaan toisivat asian julkisuuteen. Päätöksenteko liitettiin vahvasti tiettyihin yksittäisiin henkilöihin ja heitä pidettiin henkilökohtaisesti vastuullisina päätöksistä. Nimittely-diskurssi toi lisämausteen henkilöitymiseen. Luottamushenkilöille vilisi keskusteluissa erilaisia lempinimiä (usein vähemmän imartelevia). Nimittelyn merkitys korostui, kun selkeästi haluttiin liittää tietyt ihmiset tiettyihin asioihin ja päätöksiin.

Petersin (2006: 303–304) käsite tilivelvollisuus per se merkitsee, että yksittäistä kunnan luottamushenkilöä voidaan pitää vastuullisena päätöksestä. Tämä ajatus ilman muuta edesauttaa henkilöitymistä, mutta lisäksi se saattaa aiheuttaa sen, että päätöksiä ei uskalleta tehdä lainkaan. Tämä sai keskusteluissa merkityksen varsinkin silloin, kun puhe oli valintaprosessin keskeyttämisestä tai siitä, että päätöksen tekeminen siirtyy seuraavalle kaudelle. Keskusteluissa ne nousivat esiin pelko epäonnistumisesta- ja pelko rangaituksesta-diskursseina.

Keskusteluissa henkilöityminen ja julkisuus sulautuivat toisiinsa saaden merkityksen kaikki on julkista-diskurssina. Keskusteluissa tuntui ajoittain olevan valloillaan oletamus, että kunnan luottamushenkilöiden kaikkien asioiden tulee olla julkista, aina parisuhdeasioista lähtien. Muun muassa luottamushenkilöiden oikeudellinen tilivelvollisuus ulottuu selkeästi myös luottamustoimen ulkopuolelle, mutta raja yksityiselämän ja luottamustoimen hoitamiseen liittyvien asioiden välillä tuntui aika ajoin keskusteluissa kadonneen täysin.

Julkisuus ja niin sanottu skandaalin politiikka nousivat myös esiin keskusteluissa. Yleensä asioiden ja varsinkin vääryyksien käsittelyssä, on tavoitteena katharsis eli hetki, jolloin syyllisyys on lievennetty ja voidaan aloittaa niin sanotusti ”puhtaalta pöydältä” (Tilli 2012: 138). Toivomus katharsiksesta-diskurssi nousi esiin, kun toivottiin, että luottamushenkilöt myöntäisivät epäonnistuneensa. Sitä, mahdollistaisiko tämä sitten katharsiksen, ei tuoda esiin. Epätodennäköiseltä se keskustelujen valossa näytti. Keskusteluissa nimittäin useaan kertaan nousi esiin toistuva epäonnistuminen-diskurssi, jossa jo etukäteen todettiin/toivottiin/uskottiin asioiden menevän pieleen, tekivät luottamushenkilöt mitä tahansa.

Demokratian mureneminen-diskurssi nousi keskusteluissa esiin osana skandaalinpolitiikkaa esimerkiksi silloin, kun luottamushenkilöitä kritisoivia henkilöitä kehoitettiin asettautumaan itse ehdolla ja näin vaikuttamaan asioihin. Vastauksena oli usein, että ei ole kiinnostunut tällaiseen lähtemään, koska ei kuitenkaan voi yksin muuttaa asioita.

Toisaalta poliittista peliä luonnehdittiin niin likaiseksi, että siihen mukaan lähteminen ei ole kiinnostavaa. Jatkuva skandaaliryöpytys tai -hakuisuus voivatkin vähentää halukkuutta lähteä mukaan poliittiseen toimintaan (Kantola & Vesa 2011: 64). Tähän näkemykseen yhtyy myös Ruostetsaari (2005: 27–28), jonka mukaan politiikan sosiaalisen statuksen ja arvostuksen koetaan heikentyneen, mikä karkottaa jäseniä poliittisesta toiminnasta.

Media luo kuvaa politiikasta ”likaisena pelinä” ja nykyisin on aina meneillään jonkinlainen poliittinen skandaali. Yleisellä ilmapiirillä voi olla vaikutusta myös siihen, missä määrin tulevat sukupolvet ovat valmiita lähtemään mukaan politiikkaan tai ylipäänsä haluavatko heidän vanhempansa heidän lähtevän mukaan. (Ruostetsaari 2005: 27–28; Kantola & Vesa 2011: 64). Median luoman kuvan lisäksi keskusteluista nousi esiin todella voimakkaasti kansan oma ”likainen peli”. Tämä merkitys nousi esiin kaikessa negatiivisuudessa, nimittelyssä, henkilöitymisessä ja julkisuusajattelussa. Lukemalla keskusteluista sai kunnan luottamushenkilöiden tehtävästä kuvan, jossa ei voi onnistua. Kuitenkin ottamalla luottamushenkilön toimen vastaan sitoudut siihen, että kaikki henkilökohtaiset asiasi ovat julkisia ja sinulta odotetaan yli-inhimillisiä suorituksia, mutta kuitenkin kukaan ei ole tyytyväinen. Tämä kansan likainen peli-diskurssi liittyy osittain kaikkeen, mikä vaikuttaa tilivelvollisuuden paradoksaalisuuteen ja liittyy vahvasti sen monimuotoisuuteen. Keskusteluissa ei kuitenkaan tullut esiin, että keskustelijat ymmärtäisivät ja tiedostaisivat olevansa osa tätä peliä.

Taulukossa 4. kootaan yhteen edellä käsitellyt sosiaalisen median keskusteluissa esiin nousseet diskurssit tilivelvollisuuden paradoksaalisuudelle. Vasemmassa sarakkeessa on teoriaosuudessa esiteltyjä paradoksaalisuutta luovia asioita sekä mekanismeja ja oikean puolen sarakkeissa diskurssit joita niille luotiin sosiaalisen median keskusteluissa. Kansan likainen peli-diskurssi on sijoitettu omaan lokeroonsa, sillä se liittyy oikeastaan kaikkiin paradoksaalisuutta luoviin mekanismeihin ja asioihin, mutta suoraa verrokkia sille ei teoriassa löydy.

Taulukko 4. Tilivelvollisuuden paradoksaalisuuden diskurssit.

Tilivelvollisuuden paradoksaalisuus teoriassa	Tilivelvollisuuden paradoksaalisuuden diskurssit sosiaalisen median keskusteluissa
The problem of many eyes (Bovens 2005: 186–188)	?
The problem of many hands, Dennis Thompson (Bovens 2005: 189–192). Päätökset henkilöityvät	Henkilöityminen-diskurssi Nimittely-diskurssi
Tilivelvollisuus per se (Peters 2006: 303–304)	Pelko rangaistuksesta-diskurssi Pelko epäonnistumisesta-diskurssi
Skandaalinpolitiikka, jatkuva skandaaliryöpytys murentaa luottamusta ja demokratiaa sekä halua lähteä mukaan politiikkaan	Toistuva epäonnistuminen-diskurssi Toivomus katharsiksesta-diskurssi Demokratian mureneminen-diskurssi
Julkisuus	Kaikki on julkista-diskurssi
?	Kansan likainen peli-diskurssi

7.2. Johtopäätökset

Tutkimuksen tarkoituksena oli avata kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuutta, sen toteutumista ja myös sen paradoksaalisia piirteitä.

Yksinkertaistettuna tilivelvollisuus on tilille joutumista jollekin auktoriteetille omista toimistaan tai käytöksestään. Tilivelvollisuutta tyypitellään eri tavoin, usein riippuen sen osapuolten välisestä suhteesta. Voidaan puhua kansalaisten ja viranomaisten välisistä suhteista tai vaikka poliitikkojen ja byrokraattien välisistä suhteista. Romzek ja Dubnick jakavat tilivelvollisuuden neljään eri tyyppiin: oikeudellinen, ammatillinen, poliit-

tinen ja byrokraattinen tilivelvollisuus. Tilivelvolliseksi tekeviä järjestelmiä ovat muun muassa hierarkia, vastavuoroisuus ja julkisuus. Näiden järjestelmien myötä syntyy myös kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuus. Oleellinen kysymys on kuitenkin, kenelle?

Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuutta pohtiessa voi lähteä liikkeelle siitä, että nykypäivän kunnan rooli on laaja ja yhä harvemmin se voi toimia asioissa omaehtoisesti. Tämä aiheuttaa sen, että myös poliitikkojen on ajateltava yhä laajempaa kokonaisuutta. Kunnan laaja rooli ulottuu siis luottamushenkilöiden tilivelvollisuuteen laajentamalla myös sitä. Tilivelvollisuuden monimuotoisuudesta saa kuvan kun, pohtii sitä Romzeckin ja Dubnickin määrittelemien neljän tyypin kautta. Luottamushenkilöiden oikeudellinen tilivelvollisuus tulee vahvasti Kuntalaista. Laissa määritellään, kuka on kunnan luottamushenkilö ja millaiset lait häntä koskee. Demokraattisen oikeusvaltion ydinajatus on hallinnon lainalaisuus. Luottamushenkilö ei saa siis menetellä vastoin lakia. Byrokraattinen tilivelvollisuus taas kietoutuu yhteen oikeudellisen tilivelvollisuuden kanssa, koska kunnan luottamushenkilöihin sovelletaan virkamieslakia. Lisäksi byrokraattiseen tilivelvollisuuteen liittyy vahvasti ajatus valvottavuudesta. Byrokraattinen tilivelvollisuus ulottuu koskemaan kuitenkin myös työn laatua eli luottamushenkilöiden täytyy tehdä työnsä laadukkaasti.

Ammatillinen tilivelvollisuus konkretisoituu kunnan luottamushenkilöillä, ehkä eniten juuri sisäiseen tilivelvollisuuteen, koska he joutuvat käyttämään sisäisiä standardejaan päätöksiä tehdessä. He ovat myös henkilökohtaisesti vastuussa, ellei muuten niin, omalletunnon. Luottamushenkilöt saavat toimen vastaanottaessaan myös paljon oikeuksia, joita tavallisella kansalaisella ei ole. Oikeuksien vastapainoksi heille tulee kuitenkin myös velvollisuuksia, koska toimen vastaanottaminen nostaa heidät ammatilaisiksi ja myös odotuksen mukaisiksi.

Kunnan luottamushenkilöiden poliittisen tilivelvollisuuden voisi ajatella koskevan ainoastaan äänestäjiä, mutta todellisuudessa se ulottuu äänestäjistä aina tuleviin sukupol-

viin ja edustamansa puolueen politiikkaan. Kaiken taustalla on käsitys laajemmista toimintapolitiikoista ja niiden arvoista. Joka tapauksessa poliittisessa tilivelvollisuudessa korostuu responsiivisuus, oli vastapuolena kuka tahansa.

Sosiaalisen median keskusteluissa luodut diskurssit tilivelvollisuuden eri tyypeille linkittyivät vahvasti teoriassa esitettyihin asioihin. Kuitenkin poikkeuksiakin löytyi, sillä esimerkiksi poliittisessa tilivelvollisuudessa suuren merkityksen sai puolueet, kun ne muun muassa Ruostetsaaren (2005: 27–28) mukaan ovat menettäneet merkitystään. Ammatillisessa tilivelvollisuudessa taas huomiota sai nimenomaan ammattimaisuus ja moniosaaminen, ei niinkään sisäinen tilivelvollisuus. Responsiivisuudelle ei juurikaan keskusteluissa luotu merkityksiä vaan enemmänkin muodostui vastakkainasettelu luottamushenkilöiden ja muiden kansalaisten välille.

Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden toteutumisen arvioiminen voi olla hyvinkin haastavaa. Oikeudellisen tilivelvollisuuden luottamushenkilö on hoitanut, kun hän on toiminut lain ja ulkoapäin annettujen raamien mukaan. Ammatillisen ja poliittisen tilivelvollisuuden toteutumisen voisi ajatella tarkoittavan sitä, että luottamushenkilö on vastannut laajan yleisön ja poliitikkojen vaatimuksiin sekä toiminut oman puolueen politiikan mukaisesti. Hän on myös toiminut omien arvojensa mukaisesti, eikä koe tarvetta rangaista itseään. Byrokraattinen tilivelvollisuus taas on toteutunut, kun luottamushenkilö on tehnyt työnsä laadukkaasti sääntöjä noudattaen. Kaiken kaikkiaan tilivelvollisuuden toteutumisen arvioiminen on hyvin subjektiivinen käsite. Oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna arvioiminen voi olla helpointa, koska aina voidaan tarkastella, onko toimittu lain mukaan. Muissa tilivelvollisuuden tyypeissä voi arvioita olla lähes yhtä monta kuin arvioijaa ja esimerkiksi sisäisen tilivelvollisuuden arviointi edellyttäisi pureutumista luottamushenkilön sisäiseen sielunmaisemaan. Voi siis ajatella, että luotettavaa mittaria arvioimiseen ei ole, ainakaan vielä.

Tilivelvollisuuden toteutuminen ja sen arviointi sai keskusteluissa merkityksen lähinnä äänestämisen kautta. Sosiaalisen median keskusteluissa luoduista diskursseista nousi

selkeästi esiin tai paremminkin ei noussut esiin, että kirjoittajat kokisivat omaa rooliaan merkitykselliseksi tilivelvollisuuden toteutumista ajatellen. Äänestys oli oikeastaan ainut velvollisuus tai vastuu joka tavalliselle kansalaiselle nähtiin tilivelvollisuuden toteutumisessa. Ennen sitä tai sen jälkeen ei ole mitään tehtävissä. Toisaalta äänestämiskin osa kirjoittajista loi merkityksen toimintana, jolla ei ole mitään merkitystä. Schillemansin (2016: 1411–1412) mukaan tilivelvollisuus foorumin eli kansalaisten tulisi antaa kaikki mahdollinen informaatio luottamushenkilöille ja sitoutua luomiinsa standardeihin edesauttaakseen tilivelvollisuuden toteutumista. Tällaista merkitystä tilivelvollisuuden toteutumiselle ei keskusteluissa nouse esiin lainkaan. Päinvastoin vastuu ja velvollisuus sysätään täysin luottamushenkilöiden kontolle.

Tilivelvollisuuden paradoksaalisuus johtuu useimmiten siitä, että sen hyvät ominaisuudet pyritään viemään liian pitkälle, jopa niin pitkälle, että ne estävät tilivelvollisuuden toteutumisen. On helppoa ajatella, että tilivelvollisuus toteutuu, kun kunnan luottamushenkilö toimii lain mukaan, pitää antamansa lupaukset ja toimii omien arvojensa mukaan. Se ei kuitenkaan ole aina mahdollista ja, jos odotus on tämä, on mahdollista, että päätöksiä ei tehdä lainkaan. Tai voidaan ajatella, että kaiken luottamushenkilöiden toiminnan tulee olla julkista ja yksittäinen henkilö voi olla vastuussa päätöksistä. Sosiaalisen median keskusteluissa tuli kuitenkin hyvin esiin, että tilivelvollisuuden paradoksaalisuus kumpuaa juuri näistä ehdottomuuksista. Kun mennään liiallisuuksiin on tuloksena henkilöityminen, syntipukit, päättämättömyys ja jopa demokratian mureneminen.

Tutkimuksen tavoitteena oli herätellä lukijaa ymmärtämään tilivelvollisuuden monimuotoisuutta ja havahduttaa kuntalainen tai mahdollisesti luottamushenkilönä toimiva kuntalainen, ymmärtämään oma roolinsa tilivelvollisuuden toteutumisen mahdollistajana tai esteenä.

Tutkimuksen teorian tiedon ja analyysin reflektiolla tilivelvollisuudesta ja sen paradoksaalisuudesta muodostuu laaja ja monimuotoinen kuva. Tutkimusta lukevalle tilivelvollisuutta vaativalle kansalaiselle muun muassa tilivelvollisuutta vaativien foorumien

määrä voi olla yllätys, sillä kriittinen on helppo olla ja esittää vaatimuksia. Myös oman roolin merkitys tilivelvollisuuden toteutumisesta edistävänä tai estävänä tekijänä voi tulla yllätyksenä. Toisaalta, jos lukija on kunnan luottamushenkilönä toimiva eli tilivelvollinen, voi tilivelvollisuuden monimuotoisuuden ajatella aiheuttavan jopa lievää ahdistusta.

Tutkimuksessa esiin nousseiden tietojen valossa voidaan todeta, että kaukana ollaan tilivelvollisuuden juurilta kirjanpidosta ja Rouenin arkkipiispa Eudes de Rigaudin ajoista. Aikaisemmin tilivelvollisuuden merkitys oli nimenomaan siinä, että ollaan tilivelvollinen jollekin hierarkiassa ylemmälle, mutta nykyisin tilivelvollisuutta vaativa foorumi voi olla alempana hierarkiassa tai taho, jolla ei juurikaan ole vaikutusvaltaa asioihin. Olennaista on, että tutkimuksen kautta jokainen saa työkaluja miettiäkseen, mikä on minun roolini, kun puhutaan kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuudesta ja sen paradoksaalisuudesta.

Tutkimuksessa nousi selkeästi esille, että kansalaisilla on oma rooli melko kadoksissa, kun puhutaan kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuudesta. Toki, jos tehtäisiin tutkimus kunnan luottamushenkilöiden keskusteluista ja analysoitaisiin sitä, saattaisi heidänkin rooli olla kadoksissa. Tämä voisikin olla mielenkiintoinen jatkumo tälle tutkimukselle. Toisaalta tilivelvollisuuden paradoksaalisuutta luovana diskurssina keskusteluista nousi esiin erityisesti kansan likainen peli-diskurssi, jota keskustelijat eivät tunteneet lainkaan itse tiedostavan. Jatkossa tämäkin näkökulma olisi varteenotettava tutkimuksen aihe.

LÄHDELUETTELO

- Bovens, Mark, Thomas Schillemans & Robert E. Goodin (2014). Public accountability. Teoksessa: The Oxford Handbook of public accountability, 1–20. Toim. Mark Bovens, Robert E. Goodin & Thomas Schillemans. Oxford: Oxford university press.
- Gailmard, Sean (2014). Accountability and principal-agent theory. Teoksessa: The Oxford Handbook of public accountability, 90–105. Toim. Mark Bovens, Robert E. Goodin & Thomas Schillemans. Oxford: Oxford university press.
- Harjula, Heikki (2017). Kunnan kokousmuisti. Helsinki: Suomen kuntaliitto
- Heuru, Kauko (2001). Itsehallinnon aika. Vammala: Pole-kuntatieto OY
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2007). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hyvärinen, Matti & Varpu Löyttyniemi (2005). Kerronnallinen haastattelu. Teoksessa: Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus, 189–222. Toim. Ruusuvuori Johanna & Tiittula Liisa. Tampere: Vastapaino.
- Ikola-Norrbacka, Rinna & Kirsi Lähdesmäki (2011). New Public Management – näkökulmia Julkijohtamiseen ja hyvään hallintoon. Teoksessa: Suomalainen hallinnon tutkimus - Mistä, mitä, minne?, 244–272. Toim. Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola, Jari Vuori. Tampere: Tampere University Press.
- Isosaari, Ulla (2008). Valta ja tilivelvollisuus terveydenhuollon organisaatioissa. Tarkastelu lähijohtamisen näkökulmasta. Vaasa: Vaasan yliopisto

- Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (2016). Diskursiivinen maailma: Teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet. Teoksessa: Diskurssianalyysi, 25–50. Toim. Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. Tampere: Vastapaino.
- Kantola, Anu (2011). Modernin julkisuuden teoria ja käytännöt. Teoksessa: Hetken hallitsija – Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa, 17–41. Toim. Anu Kantola. Helsinki: Gaudeamus Helsinki university press.
- Kantola, Anu & Juho Vesa (2011). Skandaalit ja julkinen elämä Suomessa. Teoksessa: Hetken hallitsija – Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa, 17–41. Toim. Anu Kantola. Helsinki: Gaudeamus Helsinki university press.
- Koppel, Jonathan G.S. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of ”Multiple Accountabilities Disorder”. Public Administration Review 65: 1, 65–108.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (1995). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2001). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Kunnallisalan kehittämissäätiö (2018). Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari 2017. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Kuntatyönantajat (2015). Kunnallisen esimiehen työsuhteopas. Helsinki: KT Kuntatyönantajat

- Lægreid, Per (2014). Accountability and New Public management. Teoksessa: The Oxford Handbook of public accountability, 324–338. Toim. Mark Bovens, Robert E. Goodin & Thomas Schillemans. Oxford: Oxford university press.
- Lewis, Marianne W., Constantine Andriopoulos & Wendy K. Smith (2014). Paradoxical Leadership to Enable Strategic Agility. *California Management Review* 56: 3, 58–78.
- Lämsä, Anna-Maija (2014). Diskurssianalyysi empiirisen tutkimuksen näkökulmasta. Saatavissa: <https://metodix.fi/2014/05/19/lamsa-diskurssianalyysi-empiirisen-tutkimuksen-nakokulmasta/>
- Matikainen, Janne (2012). Sosiaalinen media – Uudenlainen julkisuus?. Teoksessa: *Julkisuus ja demokratia*, 133–160. Toim. Kari Karppinen & Janne Matikainen. Jyväskylä: Bookwell Oy
- Mulgan, Richard (2000). "Accountability": An Ever-expanding Concept? *Public Administration* 78: 3, 555–573.
- Ojakoski, Maria (2014). *Eettinen ulottuvuus kuntajohtamisessa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Olin, Doris (2003). *Paradox*. New York: Routledge.
- Pauni, Markus (2013). *Elävän kuntastrategian kulmakivet*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Peters, Guy B. (2006). *Public Accountability of Autonomous Public Organizations. Restoring Accountability Research Studies*. Public Works and Government Services

Canada, Ottawa, Ontario. Linkages 3: Responsibilities and Accountabilities, 297–334.

Pohjalainen (2016). Lapua halusi salata Lepistön lähtösopimuksen - professori pitää päätöstä perusteettomana. Pohjalainen 24.11.2016.

Pollitt, Christopher (1995). Improvement strategies. Teoksessa: Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary, 131–161. Toim. Christopher Pollitt & Geert Bouckaert. London: Sage.

Poguntke, Thomas (2002). 'Party Organizational Linkage: Parties Without Firm Social Roots?' Teoksessa: Political Parties in the New Europe. Political and Analytical Challenges, 43-62. Toim. Kurt Richard Luther & Ferdinand Müller-Rommel. Oxford: Oxford University Press.

Puupponen, Aki (2016). Teppo Ylitalo jättäytyy Lapuan kaupunginjohtajakisasta - ”Liian likaista peliä”. Ilkka 16.12.2016.

Rautiainen, Pauli (2015). Suomalainen demokratia yhteisöllisen tahdon ja yhteisöllisen järjen näkökulmasta. Teoksessa: Governance. Hallinnan uusia ulottuvuuksia., 34–46. Toim. Ilari Karppi. Tampere: Tampereen yliopisto.

Romzek, Barbara S. & Melvin J. Dubnick (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. Public Administration Review 47: 3, 227–238.

Ruostetsaari, Ilkka (2005). Toimenkuva katoamassa vai ”valoa ikkunassa”? Paikallisen poliittisen järjestötoiminnan tila Suomessa. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:10. Saatavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75829/omju_2005_10_toimenkuva.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- Saaranen-Kauppinen Anita & Anna Puusniekka (2009). Menetelmäopetuksen tietovaranto KvaliMOTV. Kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja. Yhteiskuntatieteellisen tietoariston julkaisuja 2009. Saatavissa: http://www.fsd.uta.fi/fi/julkaisut/motv_pdf/KvaliMOTV.pdf.
- Salminen, Ari & Kirsi Lehto (2012). "Accountable to Whom?" Exploring the Challenge of Multiple Accountabilities in Finnish Public Administration. *Halduskultuur - Administrative Culture* 13:2, 147–162.
- Schillemans, Thomas (2016). Calibrating Public Sector Accountability: Translating experimental findings to public sector accountability. *Public Management Review* 18:9, 1400–1420.
- Smith, Wendy K. & Marianne W. Lewis (2011). Toward a Theory of Paradox: a Dynamic Equilibrium Model of Organizing. *Academy of Management Review* 36:2, 381–403.
- Tilli, Jouni (2012). The continuation war as a metanoic moment: A burkean reading of lutheran hierocratic rhetoric. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2009). Vanhan ongelman uudet puitteet: mitä korruption ehkäisemisestä olisi kysyttävä NPM-maailmassa? Saatavissa: https://www.researchgate.net/profile/Olli_Pekka_Viinamaeki/publication/315117086_Vanhan_ongelman_uudet_puitteet_Mita_korruption_ehkaisuemisesta_olisi_kysyttava_NPM-maailmassa/links/5924240f458515e3d410a7b0/Vanhan-ongelman-uudet-puitteet-Mitae-korruption-ehkaisuemisesta-olisi-kysyttaevae-NPM-maailmassa.pdf.
- Wade, Rose R. & David Cray (2010). Public-sector strategy formulation. *Canadian Public Administration* 53:4, 453–466.